

IZVEŠTAJ O STANJU INSTITUCIONALNIH KAPACITETA, ZAPOSŁLJIVOSTI UGROŽENIH GRUPA I SOCIJALNOJ ZAŠTITI U 34 GRADOVA I OPŠTINA U SRBIJI

AVGUST, 2016



Štampanje ove publikacije podržale su Evropska unija, Vlada Švajcarske i Vlada Srbije preko programa Evropski PROGRES. Centar za socijalnu politiku je isključivo odgovoran za sadržaj publikacije i on ne predstavlja neophodno stavove Evropske unije, Vlade Švajcarske i Vlade Srbije.

| | |
|--|----|
| UVOD..... | 6 |
| PRVI DEO | |
| OCENA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA..... | 7 |
| REZIME..... | 8 |
| 1. UVOD..... | 11 |
| 2. Demografski podaci..... | 13 |
| 3. Metodologija za ocenu institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave..... | 18 |
| 3.1. Svrha ocene institucionalnih kapaciteta na lokalnom nivou..... | 18 |
| 3.2. Osnova predložene metodologije..... | 18 |
| 4. Ključni elementi metodologije za ocenu institucionalnih kapaciteta na lokalnom nivou..... | 19 |
| 4.1. Strateško upravljanje..... | 20 |
| 4.1.1. Usklađenost realizovanih i planiranih projekata iz Programskog budžeteta sa strateškim dokumentima..... | 26 |
| 4.1.2. Broj zaposlenih koju su edukovani iz oblasti strateškog upravljanja..... | 27 |
| 4.2. Organizacija..... | 28 |
| 4.2.1. Organizaciona struktura..... | 28 |
| 4.2.2. Upravljanje ljudskim resursima..... | 30 |
| 4.2.3. Upravljanje finansijama..... | 32 |
| Finansijska sigurnost..... | 34 |
| Finansijska održivost..... | 37 |
| Zaključak..... | 43 |
| 4.2.4. Transparentnost i regulatorni okvir..... | 44 |
| 4.3. Partnerstvo..... | 47 |
| Zaključak..... | 51 |
| Reference..... | 55 |
| Prilog 1..... | 57 |
| DRUGI DEO ZAPOŠLJIVOST RANJIVIH I MARGINALIZOVANIH GRUPA..... | 58 |
| REZIME..... | 59 |
| 1.1. Demografske karakteristike..... | 60 |
| 1.2. Tržište rada..... | 63 |
| 1.2.1. Zaposlenost na lokalnom nivou..... | 63 |
| 1.2.2. Neaktivnost na tržištu rada..... | 68 |
| 1.2.3. Prosečna zarada..... | 69 |
| 1.2.4. Promene registrovane zaposlenosti 2008-2014. | 69 |
| 1.2.5. Nezaposlenost i položaj ranjivih grupa na tržištu rada..... | 70 |
| 1.2.5.1. Mladi..... | 71 |

| | |
|--|-----|
| 1.2.5.2. Lica starosti 50-64 godine..... | 73 |
| 1.2.5.3. Nekvalifikovani i niskokvalifikovani nezaposleni..... | 75 |
| 1.2.5.4. Tehnološki viškovi..... | 77 |
| 1.2.5.5. Osobe sa invaliditetom (OSI)..... | 79 |
| 1.2.5.6. Romi..... | 80 |
| 1.2.5.7. Žene..... | 83 |
| 1.2.6. Slobodna radna mesta..... | 84 |
| 1.2.7. Zapošljavanje sa evidencije NSZ..... | 90 |
| 1.2.8. Pregled najvažnijih karakteristika tržišta rada za svaku od 34 LS..... | 93 |
| 2. Pregled i inicijalna procena institucionalnih kapaciteta..... | 95 |
| 3. Klaster analiza..... | 103 |
| Zaključak..... | 106 |
| Reference..... | 107 |
| Prilog 1..... | 107 |
| TREĆI DEO SOCIJALNA ZAŠTITA U 34 LOKALNE ZAJEDNICE..... | 109 |
| REZIME..... | 110 |
| Uvod..... | 111 |
| 1. Nadležnost lokalne samouprave i upravljanje socijalnom zaštitom u lokalnoj zajednici..... | 113 |
| 2. Ustanove socijalne zaštite..... | 115 |
| 2.1. Centri za socijalni rad..... | 115 |
| 2.2. Ustanove za smeštaj korisnika..... | 116 |
| 3. Korisnici socijalne zaštite..... | 117 |
| 3.1. Korisnici na evidenciji centara za socijalni rad..... | 117 |
| 3.2. Korisnici dečijeg dodatka..... | 120 |
| 3.3. Korisnici novčane socijalne pomoći..... | 121 |
| 3.4. Pripadnici romske nacionalnosti..... | 123 |
| 3.5. Osobe sa invaliditetom..... | 125 |
| 3.6. Stanovništvo starije od 65 godina..... | 129 |
| 4. Usluge socijalne zaštite u zajednici..... | 133 |
| 4.1. Rasprostranjenost usluga socijalne zaštite u 34 lokalne samouprave..... | 134 |
| 5. Korisnici usluga socijalne zaštite u 34 lokalne samouprave..... | 137 |
| 6. Pružaoci usluga socijalne zaštite u 34 lokalne samouprave..... | 128 |
| 7. Finansiranje usluga u 34 LS..... | 141 |
| 8. Zaključci..... | 144 |
| 9. Reference..... | 147 |

UVOD

Izveštaj o stanju institucionalnih kapaciteta, zapošljivosti ugroženih grupa i socijalnoj zaštiti u 34 gradova i opština u Srbiji nastao je u okviru projekta „Podrška lokalnim samoupravama u unapređenju socijalnog uključivanja kroz zapošljavanje ugroženih i marginalizovanih grupa“, koji sprovodi Centar za socijalnu politiku u partnerstvu sa Centrom za istraživanje javnih politika i sa Edukacionim centrom iz Leskovca, kroz program Evropski PROGRES, a uz finansijsku podršku Evropske unije, Vlade Švajcarske i Vlade Republike Srbije. Projekat se realizuje u 34 lokalne samouprave¹ na jugoistoku i jugozapadu Srbije.

Cilj projekta je pružanje podrška lokalnim samoupravama u osnaživanju ugroženih i marginalizovanih grupa stanovništva, kroz povećanje mogućnosti za pristup programima zapošljavanja i uslugama socijalne zaštite.

Metodologija izrade Izveštaja obuhvatila je pregled literature i dostupnih podataka, sprovođenje ankete u 34 lokalne samouprave i analizu dobijenih podataka. Izveštaj prikazuje sveobuhvatnu sliku stanja u oblasti administrativnih kapaciteta, zapošljavanja i socijalne zaštite u posmatranim gradovima i opštinama.

Na osnovu nalaza Izveštaja biće izrađene detaljne analize, planovi i predlozi koji treba da doprinesu podizanju kapaciteta u lokalnim samoupravama radi pružanja kvalitetnijih i efikasnijih usluga stanovništvu, a posebno osetljivim grupama kojima je neophodna društvena podrška da bi se ostvarilo njihovo socijalno uključivanje.

¹Novi Pazar, Ivanjica, Nova Varos, Priboj, Projepolje, Raška, Sjenica, Tutin, Prokuplje, Blace, Žitorađa, Kuršumljija, Leskovac, Bojnik, Vlasotince, Lebane, Medveđa, Crna Trava, Vranje, Bosilegrad, Bujanovac, Vladičin Han, Preševo, Surdulica, Trgovište, Brus, Aleksinac, Gadžin Han, Doljevac, Merošina, Svrlijig, Babušnica, Bela Palanka, Knjaževac.

PRVI DEO
OCENA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA
JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA

MARIJA TODORVIĆ
DANIJELA TOLJAGA-NIKOLIĆ

REZIME

Izveštaj o oceni institucionalnih kapaciteta 34 jedinice lokalne samouprave predstavlja analizu postojećih institucionalnih kapaciteta i uočavanje prostora za unapređenje kapaciteta jedinica lokalnih samouprava. Izveštaj predstavlja jedan od rezultata projekta koji sprovodi Centar za socijalnu politiku (CSP) za UNOPS. Metodologija za ocenu institucionalnih kapaciteta predstavljena u ovom izveštaju, bazira se na pristupima vodećih svetskih institucija koje vrše ocenu kapaciteta u razvijenim i nerazvijenim zemljama u svetu (Svetska banka, UNDP, nacionalne institucije razvijenih zemalja). Za potrebe prikupljanja podataka u cilju ocene institucionalnih kapaciteta sprovedena su dva tipa istraživanja: a) istraživanje dostupnih dokumenata, različitih publikacija i zakonskih propisa; b) empirijsko istraživanje, sprovedeno korišćenjem upitnika koji su popunjavali predstavnici jedinica lokalne samouprave. Rezultati izveštaja treba da predstavljaju osnovu za postavljanje ciljeva i kreiranje mehanizama razvoja institucionalnih kapaciteta za prikazane jedinice lokalne samouprave. Ključni rezultati istraživanja pokazuju da:

- I. Jedinice lokalne samouprave pokazuju značajne nedostatke kapaciteta da strateški upravljaju i postižu razvojne ciljeve:
- Određenom broju jedinica lokalne samouprave nedostaje Strategija održivog razvoja, kao krovna strategija koja bi obuhvatila smernice, ciljeve i mere relevantne za sve sektore i stvorila uslove za realizaciju i razvoj drugih planova na lokalnom nivou (u skladu sa programom EU Exchange 2).
 - Uočena je neusklađenost između postojećih strateških dokumenata i projekata (projekata koji su planirani programskim budžetom i projekata koji su realizovani sa donatorskim sredstvima). Veći broj jedinica lokalne samouprave nema sektorske strateške planove (u skladu sa programom EU Exchange 4)
 - Postoje značajne razlike u kvalitetu i sadržaju definisanih strateških dokumenata.

Unapređenje institucionalnih kapaciteta treba da doprinese strateškom upravljanju razvoja jedinica lokalne samouprave, određivanju prioriteta po različitim oblastima razvoja i usklađivanju dugoročnih prioriteta sa programima i projektima koji se sprovode. Sve jedinice lokalne samouprave treba da imaju Strategiju održivog razvoja, relevantnu za sadašnji i budući period, kao i sektorska strateška dokumenta koja se baziraju na Strategiji održivog razvoja. Istraživanjem je utvrđeno da određeni broj jedinica lokalne samouprave treba da revidira i unapredi kvalitet postojećih strateških dokumenata. Pored toga, jačanje institucionalnih kapaciteta treba da omogući samostalnost jedinica lokalne samouprave za strateško planiranje, praćenje i evaluaciju rezultata razvoja, odnosno smanjenu zavisnost od eksterne pomoći u ovoj oblasti.

- II. Jedinice lokalne samouprave imaju potrebu za unapređenjem kapaciteta za internu organizaciju, upravljanje ljudskim resursima i upravljanje finansijama:
- U najvećem broju slučajeva se ne sprovode detaljno analize poslova, funkcija, organizacije i strukture zaposlenih. Takođe, ne sprovodi se horizontalna analiza institucija na lokalnom nivou i njihovih funkcija, na osnovu čega se može praviti plan funkcionalne koordinacije na lokalnom nivou.
 - U skladu sa reformom javnog sektora jedinice lokalne samouprave očekuje racionalizacija broja zaposlenih, dok je kroz istraživanje utvrđeno da pojedine opštine samo u lokalnoj vlasti imaju broj zaposlenih koji prevazilazi planirani broj zaposlenih za celokupan sistem lokalne samouprave.
 - U programskim budžetima jedinica lokalnih samouprava nisu planirane aktivnosti za razvoj ljudskih resursa (obuke i treninge), što ukazuje da lokalne samouprave ne smatraju razvoj ljudskih resursa prioritetom, kao i da ne postoji kontinuitet u edukaciji zaposlenih.
 - Tekuće prihode jedinica lokalnih samouprava u najvećoj meri čine budžetska sredstva, dok je udeo sopstvenih prihoda i donacija u ukupnim приходima gotovo zanemarljivo mali. U tom smislu postoji potreba za uspostavljanjem uravnotežene strukture tekućih prihoda (koji se koriste kao izvori finansiranja), u kojoj bi sredstva iz različitih izvora bila podjednako ili približno podjednako zastupljena.
 - Većina jedinica lokalnih samouprava ima budžetski deficit, koji je jednim delom nastao javnim investicijama. Ipak, iako preporučeno, jedinice lokalne samouprave ne koriste u značajnoj meri mogućnost finansiranja razvoja putem kredita.
 - Udeo rashoda za plate u budžetima lokalnih samouprava je izuzetno visok, čime je smanjena mogućnost lokalnih samouprava da ulažu sredstva za dalji razvoj.
 - Transparentnost kao važan princip dobrog upravljanja rada lokalnih samouprava je na niskom nivou. Preko 70% jedinica lokalne samouprave nema u potpunosti dostupne informacije od javnog značaja (Informator o radu, Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, Budžet za tekuću godinu, Strateška dokumenta, dokumenta o javnim nabavkama), što smanjuje uvid u rad lokalne samouprave i može uticati na javnost u pripremi i donošenju odluka/propisa.
 - Saradnja sa državnim institucijama u domenu sprovođenja zakonskih propisa je ocenjena srednjom ocenom i zahteva unapređenje kroz intenziviranu komunikaciju, pregovaranje, komunikaciju posredstvom asocijacija/udruženja lokalnih vlasti itd.

Jedinice lokalne samouprave bi trebalo da izvrše analizu institucija na lokalnom nivou, njihovih nadležnosti i ovlašćenja, poslova i zadataka, broja i strukture zaposlenih kako bi se: a) izbeglo preklapanje ovlašćenja i poslova, b) postigla efikasnija koordinacija rada između različitih organa i institucija na lokalnom nivou i c) efikasnije usvajanje promena koje reforma javnog sektora donosi. Pored toga, jedinice lokalne samouprave treba da omogućie razvoj zaposlenih kroz unapređenje njihovih znanja i veština, kao bi na efikasniji način doprineli boljim performansama organizacije. Razvoj ovih kapaciteta može doprineti unapređenju administrativnih procedura.

Imajući u vidu da finansijska sredstva predstavljaju preduslov za ostvarivanje razvojnih ciljeva, težnja jedinica lokalne samouprave treba da bude usmerena na racionalno korišćenje raspoloživih sredstava i prikupljanje sredstava iz vanbudžetskih izvora. Rezultati istraživanja su pokazali da struktura izvora finansiranja treba da bude značajno unapređena, odnosno da lokalne samouprave treba da imaju više različitih izvora finansiranja, koji su ujednačeno zastupljeni. Donatorska sredstava su često usmerena na projekte koji ne potiču iz strateških prioriteta, a pozajmljena sredstva (kredit) se minimalno koriste. U cilju unapređenja strukture izvora sredstava, jedinice lokalne samouprave treba podsticati da apliciraju za donatorska i druga bespovratna sredstva, kao i za kredite po osnovu razvojnih, investicionih projekata, a koji su u skladu sa strateškim, razvojnim prioritetima. Ulaganjem u razvojne investicione projekte stvaraju se preduslovi za poboljšanu ekonomsku aktivnost.

Jedna od ključnih karakteristika dobrog upravljanja je transparentnost u radu, koja treba da bude zastupljena u svim jedinica lokalne samouprave, zbog čega je neophodno obezbediti dostupnost dokumenata od javnog značaja. Unapređena transparentnost može doprineti boljem uvidu u rad lokalne samouprave i uticati na javnost u pripremi i donošenju odluka/propisa. Organi lokalne vlasti u svom radu saraduju sa pokrajinskim i centralnim organima vlasti kako bi ostvarili svoja prava i dužnosti. Ova saradnja je neophodna za efektivno sprovođenja svake regula-

- III.** Jedinice lokalne samouprave ne koriste u dovoljnoj meri prednosti međuopštinske saradnje:
- Na teritoriji 34 opštine koje su obuhvaćene ovim istraživanjem, nalazi se 7 akreditovanih razvojnih agencija.
 - Samo 65% jedinica lokalne samouprave ima međuopštinsku saradnju (sa jednom ili više opština). Ostale jedinice lokalne samouprave prema istraživanju ne saraduju sa drugim opštinama ili nisu pronađeni podaci o saradnji.
 - Bitan preduslov za uspešnu međuopštinsku saradnju je usklađivanje strateških razvojnih ciljeva sa planiranim aktivnostima međuopštinske saradnje.

Neophodno je da jedinice lokalne samouprave budu usmerene ka međusobnom umrežavanju jedinica lokalnih samouprava uz korišćenje različitih potencijala, u cilju sprovođenja različitih inicijativa (infrastrukturni projekti, projekti vezani za komunalnu delatnost i zaštitu životne sredine, ekonomske aktivnosti, socijalna zaštita itd.).

U odnosu na prednosti i nedostatke jedinica lokalne samouprave, koji su utvrđeni ovim istraživanjem izdvojiće se mehanizmi koji su najznačajniji za svaku jedinicu lokalne samouprave. Svrha primene ovih mehanizama u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta je postizanje održivog rada lokalne samouprave bez zavisnosti od eksperata.

1. UVOD

U skladu sa promenama u društvu, ekonomiji i tehnologiji, rad lokalnih samouprava postaje sve kompleksniji. Krajnji cilj rada lokalne samouprave je zadovoljenje potreba građana kao korisnika usluga, odnosno kvalitetno, potpuno i efikasno obavljanje poslova koji su u njihovoj nadležnosti. Efektivnost rada jedinice lokalne samouprave i pružanja usluga zavisi od toga u kojoj meri omogućavaju građanima da zadovolje svoje potrebe.

Iako se jedinice lokalne samouprave međusobno razlikuju, fundamentalne potrebe građana su iste: zapošljavanje, bezbednost, zdravstvena zaštita, obrazovanje, otklanjanje smeća, čista voda itd. Pravna regulativa (nacionalni zakoni i politike) ima važnu ulogu jer predstavlja bazu za planiranje i budžetiranje usluga kojima lokalne samouprave mogu da odgovore na lokalne potrebe građana i odrede prioritete u trošenju resursa.

Ovaj složeni kontekst, koji podrazumeva političke, ekonomske, društvene, tehnološke i zakonodavne promene predstavlja izazove za često ograničene institucionalne kapacitete jedinica lokalnih samouprava. Efikasnost i efektivnost rada je praktično funkcija lokalnih raspoloživih resursa, strukture, veština i procesa upravljanja. Postojeći kapaciteti (ili nedostatak istih) da se odgovori na potrebe građana, promene u društvu, promene u potrebama, ostvari autoritet i omoguće ovlašćenja za samostalno donošenje odluka i odgovornost za razvoj lokalnih samouprava, postaju ključna i kritična komponenta razvoja.

Bez obzira na nivo kompleksnosti, jedinice lokalne samouprave imaju određene standardne karakteristike, a to su da sve jedinice lokalne samouprave imaju odeljenja/sektore koji dele zajedničke ciljeve, da postoji sistem za upravljanje resursima i razvijeni procesi za donošenje odluka. Međutim, razlike po ovim pitanjima i kompleksnost ovih procesa koji su karakteristični za sve opštine i gradove potiču od zastupljenosti sledećih dominantnih faktora: centralizovani sistem upravljanja, uticaj politike (odnosno usklađenost političke i administrativne funkcije), većinsko finansiranje iz budžeta, pretežno samostalno obavljanje najvećeg broja aktivnosti itd.

Institucionalni kapaciteti jedinice lokalne samouprave se mogu definisati kao “sposobnost lokalne samouprave da planira razvoj, obezbedi i rasporedi resurse, realizuje programe i obezbedi pružanje usluga na način koji odgovara potrebama korisnika i prioritetima društva” (Carlton, A Model For Municipal Institutional Capacity Analysis, 1997). Institucionalni kapaciteti se definišu kao potencijal i kompetentnost koja uključuje ljudske resurse, strateško liderstvo, organizaciju, infrastrukturu, finansijske mogućnosti i sisteme podrške.

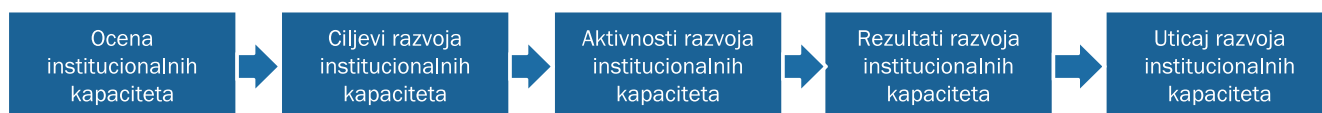
U analizi rada jedinica lokalnih samouprava institucionalni kapaciteti se posmatraju kao kapaciteti za tranziciju, promenu i transformaciju. U tom smislu, potrebno je analizirati podobnost načina upravljanja, ljudske resurse i finansijske kapacitete. Institucionalni kapaciteti se još nazivaju i “kapaciteti apsorpcije” jedne zemlje u cilju korišćenja EU fondova (Bošnjak & Stubbs, 2007). Pristup za razvoj institucionalnih kapaciteta u zemljama u razvoju koji primenjuje UNDP je vremenom značajno evoluirao.

- U **I fazi** razvoja ovog pristupa polazi se od pretpostavke da je zemljama u razvoju potreban novac za razvoj institucionalnih kapaciteta. U ovoj fazi podrška razvoju kapaciteta zemalja u razvoju podrazumeva finansijsku podršku koja je obezbeđena od strane razvijenih zemalja;
- U **II fazi** se ide korak dalje, polazeći od pretpostavke da zemlje u razvoju treba da teže izgradnji institucionalnih kapaciteta do nivoa koji imaju razvijene zemlje. Razvoj institucionalnih kapaciteta do tog nivoa se postiže kroz tehničku podršku, prisustvo stranih eksperata i implementaciju projekata koji su dali dobre rezultate u razvijenim zemljama;
- U **III fazi** polazi se od pretpostavke da zemlje u razvoju treba da ostvare partnersku saradnju sa razvijenim zemljama i ova faza podrazumeva tehničku saradnju sa predstavnicima iz razvijenih zemalja, ističući značaj treninga i prenošenja znanja prilagođeno nacionalnim politikama i prioritetima;
- **IV faza** u razvoju pristupa za razvoj institucionalnih kapaciteta obuhvata osnaživanje i jačanje sposobnosti i kapaciteta zemalja u razvoju, kako bi institucije mogle same da planiraju i implementiraju razvoj .

Određeni nedostaci (razlike između postojećih i kapaciteta koji su potrebni da bi se ostvarili institucionalni ciljevi) ograničavaju jedinice lokalnih samouprava u dostizanju postavljenih ciljeva i zadovoljavanju potreba građana.

Cilj izveštaja za ocenu institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave je analiza postojećih institucionalnih kapaciteta u 34 lokalne samouprave, uočavanje prostora za unapređenje i potreba jedinica lokalnih samouprava. Rezultati izveštaja treba da predstavljaju osnovu za postavljanje ciljeva i kreiranje mehanizama razvoja institucionalnih kapaciteta za prikazane jedinice lokalne samouprave. Postupak razvoja institucionalnih kapaciteta je prikazan na slici ispod.

Slika 1. Razvoj institucionalnih kapaciteta



Razvoj kapaciteta treba da omogući lokalnim samoupravama da samostalno planiraju i implementiraju svoje aktivnosti. To dalje omogućava održivu promenu, ali zahteva inkluzivan pristup u upravljanju resurima i pružanju usluga i ističe potrebu za transformacijom kroz politike i institucionalne reforme.

Resursi mogu biti fizički (materijalni), finansijski, ljudski, nematerijalni (u vidu informacija, znanja). Raspoloživost resursa je preduslov kako bi lokalne samouprave izvršavale svoje zakonske obaveze i zadovoljile potrebe građana. Međutim, neophodno je da lokalne samouprave razvijaju svoju sposobnost kroz organizacione procese kako bi maksimalno iskoristile resurse.

Kapacitet organizacije predstavlja „sposobnost kombinovanja materijalnih i nematerijalnih resursa, koristeći organizacione procese da bi se ostvario željeni cilj“ (Coulter, 2013).

Najnovija istraživanja iz oblasti javne uprave i lokalne samouprave, ukazuju na značaj resursa i razvoja kapaciteta za njihovu mobilizaciju, u procesu stvaranja efikasnijih institucija. Kada se zadovolje osnovni finansijski, infrastrukturni i tehnički zahtevi, fokus se pomera na nematerijalne resurse u razvoju institucionalnih kapaciteta lokalnih samouprava, gde se posebno ističe značaj razmene informacija i znanja (Conference “*The Transformation of Public Management as a Field of Academic Study and Practical Reform*” Switzerland, 2016).

Pored toga, ističe se i jačanje kapaciteta za otvorenu politiku i donošenje odluka koje omogućavaju različitim zainteresovanim stranama pristup različitim vrstama resursa. Iz navedenog se može zaključiti da su različite vrste saradnje između institucija na lokalnom, međuopštinskom, regionalnom i republičkom nivou od velikog značaja za razvoj kapaciteta.

2. DEMOGRAFSKI PODACI

U toku istraživanja prikupljeni su podaci sa ciljem mapiranja 34 jedinice lokalne samouprave. Podaci se odnose na geografski položaj jedinica lokalne samouprave, broj stanovnika, stepen razvijenosti, ekonomske parametre i ključne industrijske aktivnosti. Ovo mapiranje biće iskorišćeno, zajedno sa profilima institucionalnih kapaciteta, kao osnova za kreiranje posebnog mehanizma za unapređenje institucionalnih kapaciteta. Za prikupljanje podataka korišćeni su sledeći izvori: sajtovi lokalnih samouprava, kancelarije lokalnih samouprava, Republički zavod za statistiku, Nacionalna služba za zapošljavanje, Agencija za privredne registre, SKGO, Socijalno-ekonomski saveti, Međusektorska komisija (ISCS), Agencije za regionalni razvoj, pružaoci socijalnih usluga.

U skladu sa Uredbom o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu (Sl. glasnik RS, broj 104/2014), koju je usvojila Vlada Republike Srbije u septembru 2014. godine, jedinice lokalne samouprave u Srbiji su klasifikovane prema njihovom stepenu razvijenosti na sledeći način:

- 20 jedinica lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka (I grupa)
- 34 jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka (II grupa)
- 47 jedinica lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka (III grupa)
- 44 jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka (IV grupa), od kojih se 19 klasifikuju kao devastirane (V grupa – sa stepenom razvijenosti ispod 50% republičkog proseka)

U nastavku su prikazani demografski podaci, koji se odnose na geografski položaj 34 jedinice lokalne samouprave, broj stanovnika, stepen razvijenosti i ekonomske parametre.

1. **Nišavski okrug** se nalazi na jugoistoku Srbije. Okrug obuhvata 6 jedinica LS i grad Niš, koji je administrativni centar okruga. Jedinice LS Nišavskog okruga su: Aleksinac, Svrlijig, Merošina, Ražanj, Doljevac i Gadžin Han.

2. **Pirotski okrug** se nalazi na jugoistoku Srbije. Grad Pirot je administrativni centar okruga. Jedinice LS Pirotskog okruga su: Bela Palanka, Babušnica i Dimitrovgrad.

3. **Toplički okrug** se nalazi na jugu Srbije. Grad Prokuplje je administrativni centar okruga. Jedinice LS Topličkog okruga su: Blace, Žitorađa i Kuršumljaja.

4. **Jablanički okrug** se nalazi na jugoistoku Srbije. Grad Leskovac je administrativni centar okruga, najveće naseljeno mesto na jugu Srbije. Jedinice LS Jablaničkog okruga su: Bojnik, Lebane, Medveđa, Vlasotince i Crna Trava.

5. **Pčinjski okrug** se nalazi na jugu Srbije. Grad Vranje je administrativni centar okruga. Jedinice LS Pčinjskog okruga su: Vladičin Han, Surdulica, Bosilegrad, Trgovište, Bujanovac i Preševo.

6. Jugozapadni deo Srbije čine Raški, Moravički i Zlatiborski okrug. **Raški** okrug se nalazi na jugozapadu

zemlje. Administrativni centar okruga je grad Kraljevo. Jedinice LS Raškog okruga su: Vrnjačka Banja, Raška, Novi Pazar i Tutin. **Moravički** okrug se nalazi u centralnom delu Srbije. Administrativni centar okruga je Čačak. Moravički okrug obuhvata 3 jedinice LS i grad Čačak: Gornji Milanovac, Ivanjica i Lučani. **Zlatiborski** okrug se nalazi na zapadu Srbije, administrativni centar okruga je grad Užice. Zlatiborski okrug obuhvata sledeće jedinice LS: Bajina Bašta, Kosjerić, Užice, Požega, Čajetina, Arilje, Nova Varoš, Prijepolje, Sjenica i Priboj.

7. **Rasinski okrug** se nalazi u centralnom delu Srbije. Grad Kruševac je administrativni centar okruga. Jedinice LS Rasinskog okruga su: Varvarin, Trstenik, Ćićevac, Aleksandrovac i Brus.

8. **Zaječarski okrug** se nalazi u istočnom delu Srbije. Grad Zaječar je administrativni centar okruga. Jedinice LS Zaječarskog okruga su: Boljevac, Knjaževac i Sokobanja.

Tabela 1. Razvijenost jedinica lokalne samouprave

| NIŠAVSKI OKRUG | | | |
|------------------|-------------------------------|--|--|
| Jedinica LS | Broj stanovnika (popis 2011.) | Stepen razvijenosti jedinice LS (grada) prema jedinstvenoj listi - grupa | Prosečna neto zarada na nivou LS u period jan-sept 2015. |
| Aleksinac | 51.863 | IV | 36.424 |
| Svrljig | 14.249 | V | 29.997 |
| Merošina | 13.968 | V | 34.059 |
| Doljevac | 18.463 | V | 30.542 |
| Gadžin Han | 8.389 | IV | 28.236 |
| PIROTSKI OKRUG | | | |
| Bela Palanka | 12.126 | V | 26.064 |
| Babušnica | 12.307 | V | 33.204 |
| TOPLIČKI OKRUG | | | |
| Grad Prokuplje | 44.419 | III | 31.948 |
| Blace | 11.754 | IV | 32.091 |
| Žitorađa | 16.368 | V | 32.908 |
| Kuršumlija | 19.213 | V | 33.892 |
| JABLANIČKI OKRUG | | | |
| Grad Leskovac | 144.206 | III | 33.888 |
| Bojnik | 11.104 | V | 31.618 |
| Lebane | 22.000 | V | 30.076 |
| Medveđa | 7.442 ¹ | V | 38.524 |

| | | | |
|------------|--------|----|--------|
| Vlasotince | 29.893 | V | 28.056 |
| Crna Trava | 1.663 | IV | 32.836 |

PČINJSKI OKRUG

| | | | |
|--------------|---------------------|----|--------|
| Grad Vranje | 83.524 | II | 32.134 |
| Vladičin Han | 20.871 | V | 30.139 |
| Surdulica | 20.319 | V | 36.875 |
| Bosilegrad | 8.129 | V | 32.621 |
| Trgovište | 5.091 | V | 26.107 |
| Bujanovac | 38.300 ¹ | V | 31.257 |
| Preševo | 29.600 ¹ | V | 34.407 |

RAŠKI OKRUG

| | | | |
|-----------------|---------|-----|--------|
| Raška | 24.678 | IV | 35.460 |
| Grad Novi Pazar | 100.410 | III | 33.493 |
| Tutin | 31.155 | V | 34.507 |

MORAVIČKI OKRUG

| | | | |
|----------|--------|-----|--------|
| Ivanjica | 31.963 | III | 29.532 |
|----------|--------|-----|--------|

ZLATIBORSKI OKRUG

| | | | |
|------------|--------|----|--------|
| Nova Varoš | 16.638 | IV | 33.702 |
| Prijepolje | 37.059 | V | 32.011 |
| Sjenica | 26.392 | IV | 26.392 |
| Priboj | 27.133 | IV | 33.785 |

RASINSKI OKRUG

| | | | |
|------|--------|----|--------|
| Brus | 16.317 | IV | 30.524 |
|------|--------|----|--------|

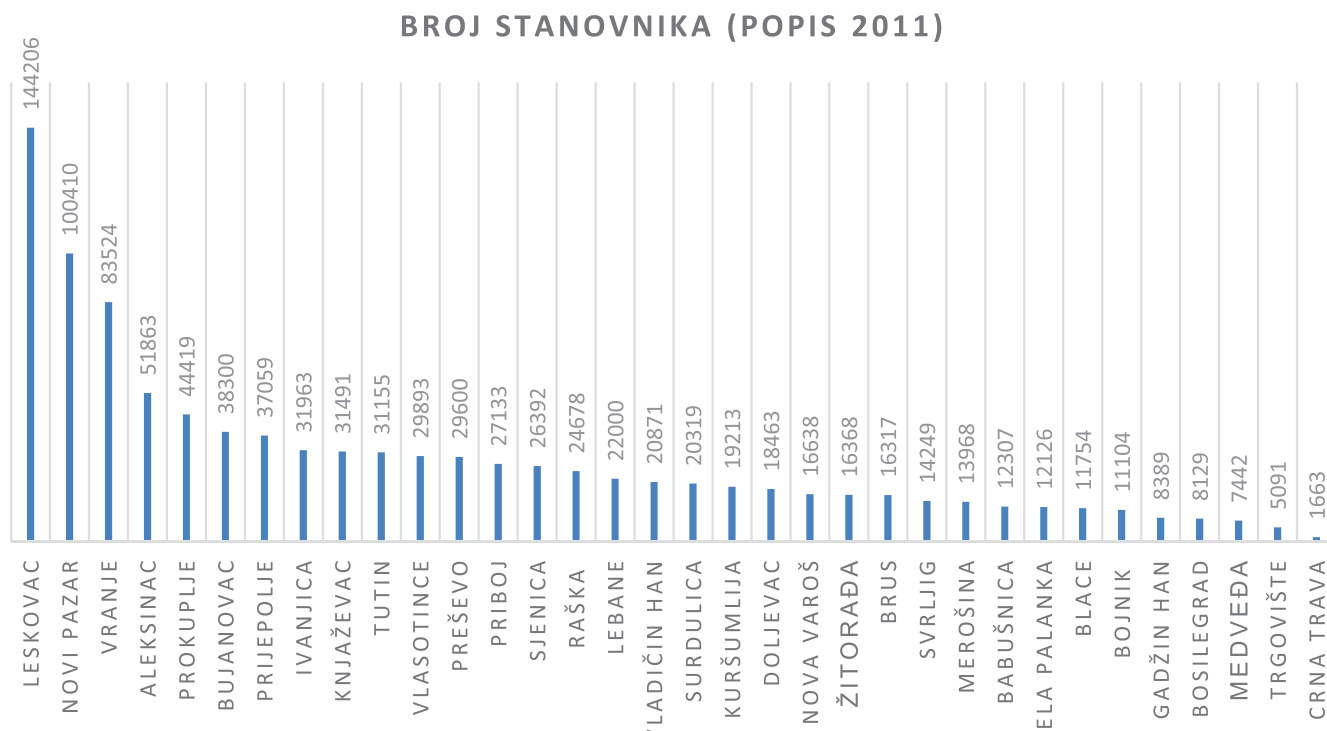
ZAJEČARSKI OKRUG

| | | | |
|-----------|--------|----|--------|
| Knjaževac | 31.491 | IV | 31.199 |
|-----------|--------|----|--------|

¹ U opštinama Preševo i Bujanovac zabeležen je smanjen obuhvat jedinica popisa 2011. godine, usled bojkota od strane većine pripadnika albanske nacionalne zajednice, tako da se podatak RZS (3.080 stanovnika u Preševu i 18.067 stanovnika u Bujanovcu), odnosi samo na popisano stanovništvo i iz tog razloga nije uzet kao validan u ovom istraživanju. Za opštinu Medveđa, zvaničan podatak RZS iznosi 7.438 stanovnika i takođe nije uzet kao validan. U tabeli je dat podatak o procenjenom broju stanovnika za

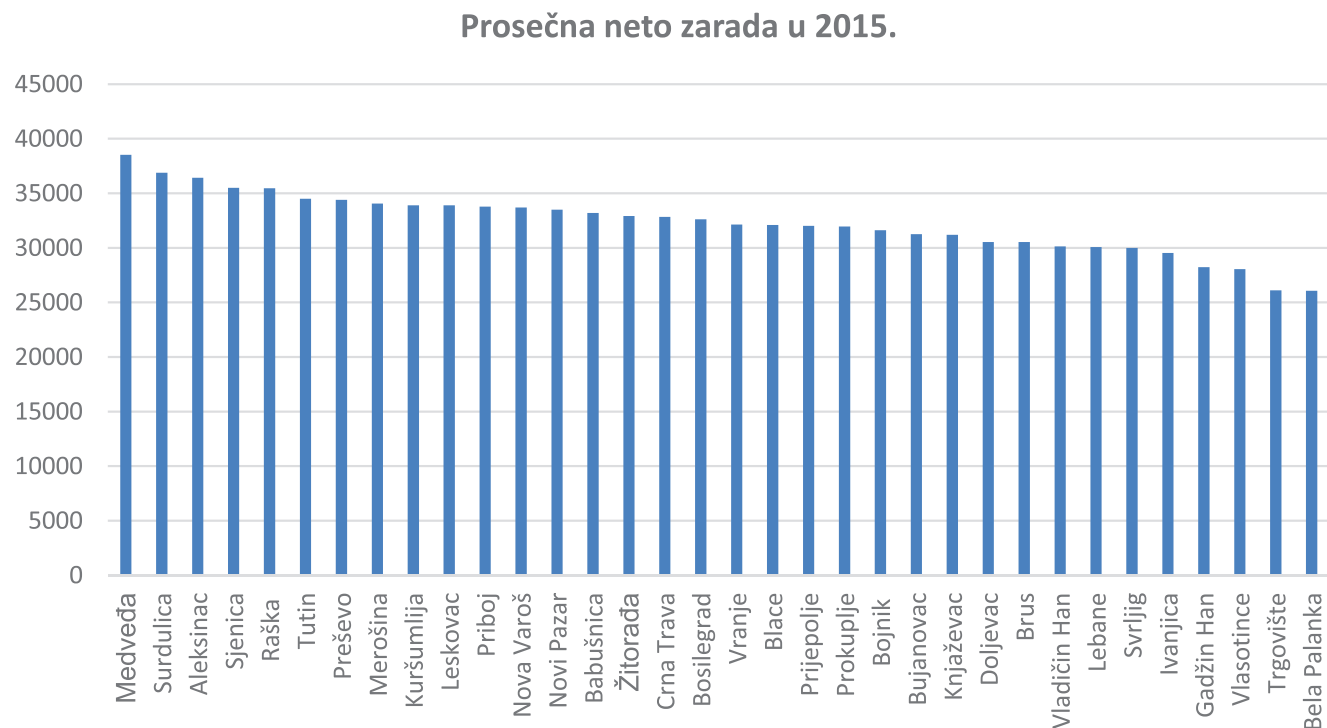
Slike 2. i 3. prikazuju objedinjene vrednosti za dve karakteristike svih jedinica LS: broj stanovnika i prosečna neto zarada u 2015.

Slika 2. Broj stanovnika u 34 jedinice LS (prema popisu iz 2011. sa izuzetkom za Preševo, Bujanovac i Medveđu)



Gradovi Leskovac, Novi Pazar i Vranje su prva tri grada sa najvećim brojem stanovnika, dok jedinice LS Medveđa, Trgovište i Crna Trava imaju najmanji broj stanovnika.

Slika 3. Uporedni prikaz prosečne neto zarade za period jan-sept. 2015. u 34 jedinice LS



opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, dobijen kao rezultat zajedničkog rada Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Koordinacionog tela za Preševo, Bujanovac i Medveđu, uz podršku Delegacije EU u Beogradu, Misije OEBS-a u Srbiji, ambasada Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije.

Najveću prosečnu neto zaradu u 2015. godini imale su Medveđa, Surdulica i Aleksinac. Dominantna grana industrije u Medveđi je rudarstvo, dok su poljoprivreda i drvna industrija grane za koje postoje prirodni potencijali. Nosioци razvoja Surdulice su mašinska industrija i energetika, dok su u Aleksincu glavne industrijske grane industrija metala i poljoprivreda.

Poljoprivreda je takođe dominantna industrijska grana za većinu LS, a drugi važni sektori su: energetika, tekstilna industrija, industrija metala, drvna industrija, industrija nameštaja, prehrambena industrija i turizam. U tabeli koja sledi prikazani su podaci Republičkog zavoda za statistiku o registrovanoj zaposlenosti za 2015. godinu za navedene tri LS sa najvećom prosečnom neto zaradom.

Tabela 2. Statistika o registrovanoj zaposlenosti za 2015. godinu za tri LS sa najvećom prosečnom neto zaradom

| | Broj zaposlenih u 2015. (godišnji prosek) | Broj zaposlenih u pravnim licima | Broj preduzetnika, lica koja samostalno obavljaju delatnost i zaposlenih kod njih | Registrovani individualni poljoprivrednici | Industrijska grana sa najvećim procentom zaposlenosti |
|-----------|---|----------------------------------|---|--|---|
| Medveđa | 1.750 | 1.324 | 152 | 274 | Rudarstvo (20.46%) |
| Surdulica | 3.840 | 2.986 | 831 | 23 | Prerađivačka industrija (20.47%) |
| Aleksinac | 8.782 | 5.925 | 1.842 | 1015 | Prerađivačka industrija (29.34%) |

Na osnovu podataka prikazanih u tabeli, broj zaposlenih u privatnom sektoru je najmanji u Medveđi (152 zaposlena ili 8.7%), što može da se dovede u vezu sa najvećom prosečnom neto zaradom koju ova LS ima, dok je u Surdulici i Aleksincu ovaj broj približno izjednačen (Surdulica 831 zaposleni ili 21.64%, odnosno Aleksinac 1.842 zaposlena ili 20.97%). Industrijske grane u kojima je angažovan najveći procenat zaposlenih su: rudarstvo za Medveđu (20.46% zaposlenih) i prerađivačka industrija za Surdulicu (20.47% zaposlenih) i Aleksinac (29.34% zaposlenih), što može da se dovede u vezu sa prethodno identifikovanim nosiocima razvoja ovih JLS.

3. METODOLOGIJA ZA OCENU INSTITUCIJALNIH KAPACITETA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1. Svrha ocene institucionalnih kapaciteta na lokalnom nivou

Ocena institucionalnih kapaciteta je procena potrebnih/željenih kapaciteta u odnosu na postojeće i predstavlja sistematičan način za prikupljanje informacija i znanja o elementima kapaciteta i potrebama (UNDP, 2009). Rezultati ocene kapaciteta omogućavaju postavljanje ciljeva razvoja i kreiranje mehanizama i aktivnosti za dostizanje razvojnih ciljeva institucionalnih kapaciteta.

Ocena institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave može da obezbedi zajednički okvir u cilju:

- Razumevanja potreba za razvojem kapaciteta,
- Analize ograničenja vezana za razvoj kapaciteta i šanse za razvoj u odnosu na ciljeve razvoja i lokalno okruženje,
- Postavljanja ciljeva razvoja kapaciteta i formulacije plana razvoja kapaciteta,
- Donošenja odluke o prioritetima za investiranje u razvoj kapaciteta,
- Definisana platforme za dijalog sa različitim zainteresovanim stranama,
- Prezentacije rezultata svih aktivnosti i napora u razvoju kapaciteta.

3.2. Osnova predložene metodologije

Metodologija za ocenu institucionalnih kapaciteta predstavljena u ovom izveštaju, bazira se na pristupima vodećih svetskih institucija koje vrše ocenu kapaciteta u razvijenim i nerazvijenim zemljama u svetu:

a) Izveštaji i publikacije Svetske banke - bave se institucionalnim kapacitetima u nerazvijenim zemljama: Document of The World Bank - Tunisia Urban development Plan and Local Governance Program, 2014; AFROASIE - Institutional Capacity Building Framework, 2010; Otoo i drugi, 2009; The World Bank - Infrastructure in Europe and Central Asia Region: Approaches to sustainable services, 2006;

b) UNDP publikacije - takođe se bave institucionalnim kapacitetima u nerazvijenim zemljama, ali se među njima nalaze dokumenta evropskih zemalja UNDP - Capacity Development: A UNDP Primer, 2009; UNDP, Capacity development - Practice Note, 2008; UNDP - Developing Capacity Through Technical Cooperation - Country Experiences, 2002;

c) **Razvijene zemlje** imaju nacionalna dokumenta i publikacije iz ove oblasti, npr. Kanada ima razvijen model za analizu institucionalnih kapaciteta i poseban koncept za upravljanje lokalnim samoupravama (Carlton B., A Model For Municipal Institutional Capacity Analysis, 1997). Evropske zemlje kao što su Francuska, Velika Britanija, Nemačka, Španija, Italija, Belgija i druge su specifične po svom uređenju i prošle su kroz značajne reforme lokalne samouprave (Kersting and Vetter (eds), Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency?, 2003). U skladu sa tim svaka od zemalja ima razvijene specifične programe za razvoj institucionalnih kapaciteta na lokalnom nivou u određenim oblastima (urbanističko planiranje, zaštita životne sredina, ekonomija, obrazovanje, socijalna zaštita i druge oblasti (OECD, The Local Economic and Employment Development Programme (LEED): Best Practices in Local Development).

d) Akademski članci čiju su predmet istraživanja razvoj institucionalnih kapaciteta na lokalnom nivou, naročito zemalja u okruženju (Dezelan et al., 2014; Bhagavan & Virgin, 2004; Dimitrova, 2002).

4. KLJUČNI ELEMENTI METODOLOGIJE ZA OCENU INSTITUCIONALNIH KAPACITETA NA LOKALNOM NIVOU

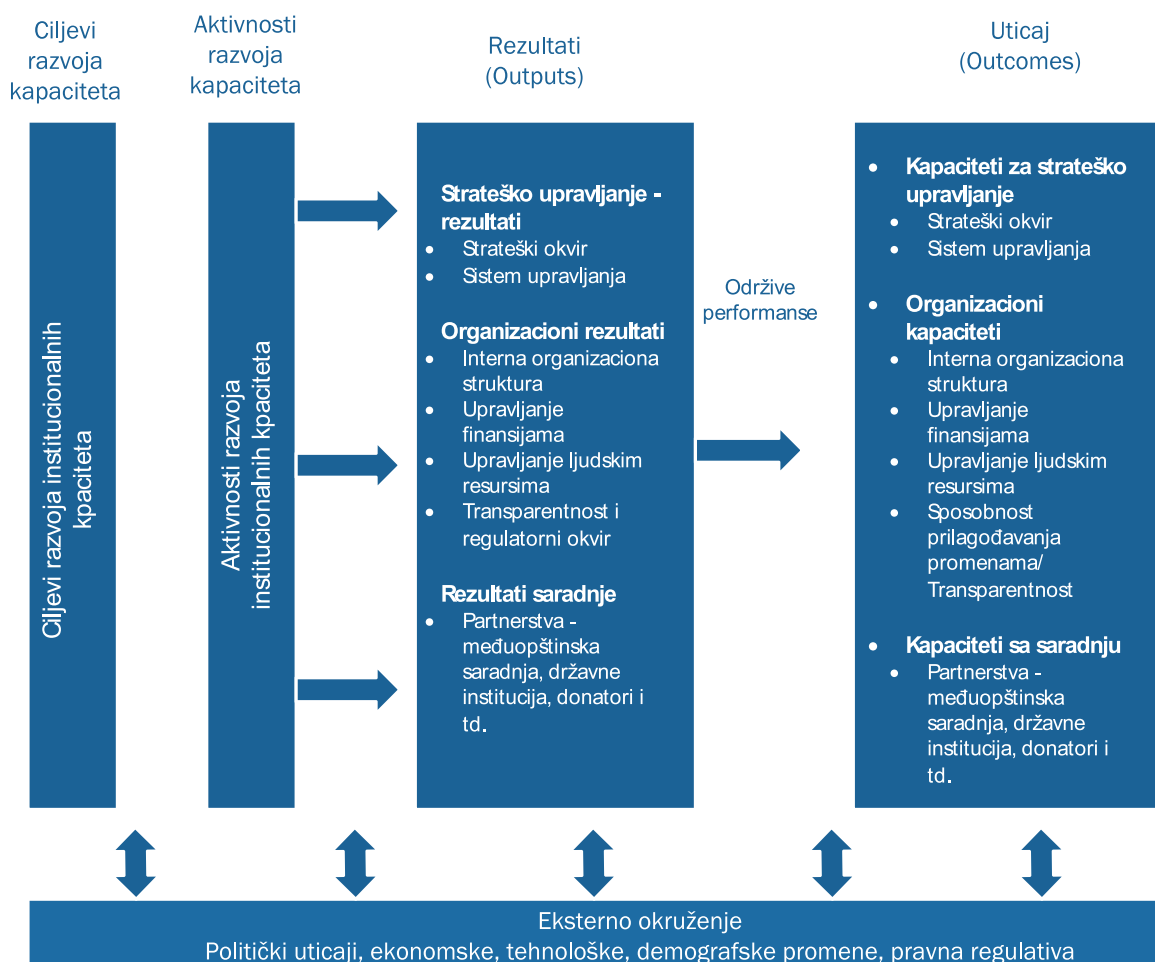
Metodologija za ocenu institucionalnih kapaciteta na lokalnom nivou ima za cilj da oceni nivo razvijenosti prema sledećim **ključnim elementima**: sistem upravljanja, strateški okvir, organizacija, upravljanje finansijama, upravljanje ljudskim resursima, sposobnost prilagođavanja promenama, transparentnost, međuopštinska saradnja, saradnja sa donatorima, državnim institucijama.

Prikupljanje podataka vezanih za navedene elemente treba da omogući određivanje ključnih indikatora institucionalnih kapaciteta, ocenu jedinica lokalne samouprave prema utvrđenim indikatorima i rangiranje jedinice lokalne samouprave prema nivou razvijenosti institucionalnih kapaciteta.

Rezultat ovog procesa je prezentacija razvijenosti jedinica lokalne samouprave prema navedenim elementima, što omogućava holistički uvid u trenutno stanje institucionalnih kapaciteta. Ovakav prikaz može takođe biti referentna tačka za praćenje razvoja kapaciteta tokom vremena.

Navedeni elementi za ocenu institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave su podeljeni u 3 kategorije i prikazani u kontekstu procesa razvoja kapaciteta (slika 4).

Slika 4. Metodologija za razvoj institucionalnih kapaciteta



Kao što je prikazano na slici 4, na osnovu ocene institucionalnih kapaciteta biće formirani ciljevi razvoja kapaciteta i

mehanizmi/aktivnosti za sprovođenje razvoja kapaciteta. Za predložene aktivnosti biće definisani očekivani rezultati (output-i), koji dalje treba da doprinesu razvoju kapaciteta i njihovom unapređenju na viši nivo. Razvoj kapaciteta podrazumeva unapređenje kapaciteta koji postoje, ali i prevazilaženje uočenih nedostataka.

Ocena institucionalnih kapaciteta 34 jedinice lokalne samouprave sastoji se od sedam elemenata koji su podeljeni u 3 kategorije: strateško upravljanje, organizacija i saradnja. Za svaki od navedenih elemenata su definisani indikatori (Tabela 3.). Svaki element opisuje jedan segment institucionalnih kapaciteta lokalne samouprave. U cilju ocene institucionalnih kapaciteta sprovedeno je istraživanje koje se sastoji iz dva dela: prvi deo istraživanja podrazumevao je analizu dostupnih dokumenata, sajtova jedinica lokalne samouprave i drugih Internet izvora, različitih publikacija i zakonskih propisa, nakon čega je, korišćenjem upitnika sprovedeno istraživanje na terenu. Upitnike su popunjavali predstavnici jedinica lokalne samouprave, što sa jedne strane predstavlja pouzdan i verodostojan izvor informacija, dok sa druge strane znači da odgovori u upitniku predstavljaju jednu vrstu samoevaluacije rada jedinice lokalne samouprave.

Tabela 3. Indikatori institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave

| ELEMENTI INSTITUCIONALNIH KAPACITETA | | INDIKATORI |
|--------------------------------------|-------------------------------------|--|
| STRATEŠKO UPRAVLJANJE | | |
| ✓ | Strateški okvir | - Strategije po oblastima |
| ✓ | Sistem upravljanja | - Akcioni planovi po oblastima |
| | | - Usklađenost realizovanih i planiranih projekata iz Programskog budžeta sa strateškim dokumentima |
| | | - Broj zaposlenih koju su edukovani iz oblasti strateškog upravljanja |
| ORGANIZACIJA | | |
| ✓ | Interna organizaciona struktura | - Broj zaposlenih u JLS u odnosu na broj stanovnika |
| ✓ | Upravljanje finansijama | - Procenat izdvajanja sredstava za obuke zaposlenih na godišnjem nivou |
| ✓ | Upravljanje ljudskim resursima | - Udeo različitih izvora finansiranja |
| ✓ | Transparentnost i regulatorni okvir | - Zaduženost i deficit jedinica lokalne samouprave |
| | | - Troškovi (plate) zaposlenih u odnosu na budžet JLS |
| | | - Dostupnost dokumenata od javnog značaja |
| PARTNERSTVO | | |
| ✓ | Međuopštinska saradnja | - Broj i raznovrsnost projekata koji su rezultat međuopštinske saradnje |
| ✓ | Saradnja sa donatorima | - Broj i raznovrsnost projekata koji su rezultat saradnje sa donatorima |
| ✓ | Saradnja sa državnim institucijama | |

4.1. Strateško upravljanje

Zakon o lokalnoj samoupravi određuje nadležnosti, odgovornost i ovlašćenja jedinica lokalne samouprave. Sa druge strane, lokalne samouprave se međusobno razlikuju u odnosu na broj stanovnika, razvijenost, izvore finansiranja, dominantnu privrednu delatnost itd. U skladu sa tim, neophodno je da jedinice lokalne samouprave imaju određene dugoročne razvojne ciljeve i strateški okvir koji predstavlja alat za njihovo dostizanje. Strateško razmišljanje i strateško upravljanje predstavljaju polaznu osnovu za razvoj institucionalnih kapaciteta (publikacije Instituta Svetske banke, OECD, UNDP).

Kada je reč o iskustvima u Srbiji jedna od publikacija nastala kao rezultat projekta *Institucionalna podrška SKGO* ističe da razvoj podrazumeva multidisciplinarn pristup i zavisi od strateškog opredeljenja svake lo-

kalne samouprave. U cilju poboljšanja funkcionalnosti institucionalnih oblika i raspodele funkcija među institucijama kao jedan od važnijih elemenata navodi se podrška strateškom planiranju, dok su strateške akcije, organizacija i kadrovi preduslovi za razvoj na lokalnom nivou (posebno ekonomski razvoj) (Žikić & Mak, 2010). Rezultati istog projekta pokazuju da se strateški pristup i postojanje strategije razvoja smatraju preduslovom za ekonomski razvoj i privlačenje investicija, što je jedan od prioriteta ciljeva opština/gradova (Pejčić, 2011). Efektivno i efikasno upravljanje podrazumeva jasne lokalne razvojne strategije, planiranje razvoja orijentisano na rezultate, povezanost strategija sa budžetom i praćenje sprovođenja postavljenih prioriteta (Kopanja i drugi, 2013).

Strateški okvir podrazumeva da opštine i gradovi imaju strategije kojima određuju oblast i određuju pravac razvoja i delovanja u različitim oblastima (razvoj poljoprivrede, obrazovanje, socijalna zaštita, zapošljavanje, zdravstvena zaštita, mladi, preduzetništvo itd.). Da bi se strategije prevele u konkretne aktivnosti potrebno je opredeliti finansijska sredstva i razviti akcione planove ili planska dokumenta, kojima se određuje kada i koje aktivnosti treba sprovesti u u čijoj nadležnosti na lokalnom nivou.

Kapaciteti vezani za strateško upravljanje (strateško planiranje, implementaciju strategije, praćenje i evaluaciju) odražava kapacitet jedinice lokalne samouprave da:

- Postavi ciljeve – odnosno razume okruženje na nacionalnom i lokalnom nivou, prikupi informacije o realnim potrebama na lokalnu i najugroženijim grupama i odnosu na to postavi ciljeve razvoja;
- Razvija strategije – što zahteva određivanje prioriteta u odnosu na definisane potrebe i razumevanje procesa koji dovodi do sprovođenja strategija
- Razvija akcione planove – odnosno formira listu aktivnosti, rokove i resurse, zatim odredi ko je zadužen za sprovođenje aktivnosti, njihovu nadležnost i odgovornost.

U skladu sa tim, upravljanje jedinicom lokalne samouprave treba da bude povereno profesionalnim menadžerima sa odgovarajućim obrazovnim profilom ili priznatim profesionalnim sertifikatom. Profesionalizacija zaposlenih u lokalnim samoupravama pri donošenju odluka i korišćenju resursa ima ključni značaj za razvoj lokalnih zajednica. S obzirom na značajan uticaj politike i usklađenost političke i administrativne funkcije, dostupni podaci o upravljačkim kapacitetima u ovom istraživanju se ne smatraju relevantnim.

U cilju procene ukupnih strateških kapaciteta jedinica lokalne samouprave ovim istraživanjem su analizirane strategije i akcioni planovi po jedinicama lokalne samouprave i prikazani projekti koji su sprovedeni i projekti koji su planirani budžetom za tekuću godinu. Na osnovu tih podataka data je analiza usklađenosti postojećih strateških dokumenata sa planiranim i realizovanim projektima.

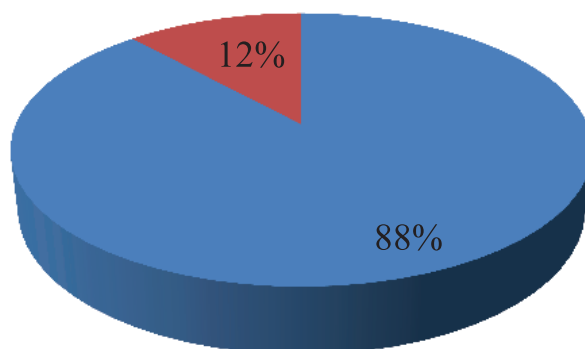
Prvi deo istraživanja obuhvata analizu dostupnih publikacija, izveštaja, odluka i drugih dokumenata istraživanja. Ključni rezultati odnose se na analizu postojećih i javno dostupnih strateških dokumenata. Istraživanje zastupljenosti strateškog upravljanja u 34 jedinice lokalne samouprave (uključuje postojanje strategije, strateških planova i akcionih planova i podatka o aktuelnosti), ukazalo je na sledeće²:

- Strategije, strateški planovi i akcioni planovi postoje i javno su dostupni za preuzimanje, za 30 jedinica lokalne samouprave (88%)
- Strategije, strateški planovi i akcioni planovi nisu javno dostupni za preuzimanje, za 4 jedinice lokalne samouprave (12%) (Slika 5).

² U okviru desk istraživanja analizirana je javna dostupnost strateških dokumenata, dok je aktuelnost (da li se odnose na tekući vremenski period ili ne) svakog pojedinačnog strateškog dokumenta bila predmet empirijskog istraživanja, čiji su rezultati dati u nastavku.

Javna dostupnost strateških dokumenata za jedinice LS

- Jedinice LS sa javno dostupnim strateškim dokumentima
- Jedinice LS za koje nisu javno dostupni strateški dokumenti



Prema rezultatima desk istraživanja, jedinice lokalne samouprave za koje su javno dostupne strategije, strateški planovi i akcioni planovi su sledeće: Novi Pazar, Ivanjica, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Preševo, Sjenica, Tutin, Prokuplje, Blace, Kuršumlja, Knjaževac, Leskovac, Lebane, Vlasotince, Vranje, Bosilegrad, Vladičin Han, Surdulica, Aleksinac, Gadžin Han, Doljevac, Crna Trava, Žitorađa, Babušnica, Bojnik, Merošina, Bela Palanka, Raška, Medveđa. Strategije, strateški planovi i akcioni planovi nisu javno dostupni za sledeće jedinice lokalne samouprave: Svrlijig, Bujanovac, Trgovište, Brus.

• Analiza strategija

U cilju dobijanja pouzdanih informacija o tome koje vrste strategija postoje u svakoj jedinici lokalne samouprave i provere ažurnosti podataka u publikacijama/na sajtovima izvršeno je prikupljanje dodatnih podataka kroz empirijsko istraživanje, odnosno istraživanje na terenu. U procesu istraživanja korišćen je upitnik, kreiran sa ciljem verifikacije podataka prikupljenih iz javno dostupnih dokumenata ("desk" istraživanje) i prikupljanja svih relevantnih informacija.

Prva grupa pitanja u upitniku bila je fokusirana na strateški okvir: postojanje konkretnih strategija i akcionih planova.

Tabela 4. predstavlja listu specifičnih strategija za sve opštine/gradove. Ispitanici su imali priliku da naznače period na koji se strategija odnosi. Pored informacije o tome da li je strategija aktuelna (da li se odnosi na tekući period), veoma važan pokazatelj za davanje preporuka za razvoj kapaciteta je i podatak o tome da li je strategija postojala u nekom prethodnom periodu (a sad je nevažeća) ili je u procesu izrade.

Tabela 4. Tipovi strategija³

| R.Br | Strategija | Aleksinac | Babušnica | Bela Palanka | Blace | Bojnik | Bosilegrad | Brus | Bujanovac | Crna Trava | Doljevac | Gadžin Han | Ivanjica | Knjaževac | Kuršumlija | Lebane | Leskovac | Medveđa | Merošina | Nova Varoš | Novi Pazar | Preševo | Priboj | Prijepolje | Prokuplje | Raška | Sjenica | Surdulica | Svrljig | Trgovište | Tutin | Vladičin Han | Vlasotince | Vranje | Žitорада | | |
|------|---|-----------|-----------|--------------|-------|--------|------------|------|-----------|------------|----------|------------|----------|-----------|------------|--------|----------|---------|----------|------------|------------|---------|--------|------------|-----------|-------|---------|-----------|---------|-----------|-------|--------------|------------|--------|----------|---|--|
| 1 | Strategija razvoja okruga | ◆ | | | | | ◆ | | | ◆ | | | ○ | | | | | | | | ○ | | | | | | | | | | | | ○ | | | | |
| 2 | Strategija održivog razvoja | ◆ | ◇ | ◆ | ◆ | | | | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ○ | ◆ | ◆ | | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ○ | | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | |
| 3 | Strategija razvoja poljoprivrede/ruralnog razvoja opštine | | | | | | | ◇ | | | ○ | | | | | | ◆ | | ◆ | ◆ | | | | | | | | | ◆ | ◆ | | | | ◇ | ◆ | | |
| 4 | Strategija komunikacije | | | | | | | | ◆ | | | | | ◆ | | | | ◆ | | | | ○ | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5 | Strategija lokalne bezbednosti/zaštite grada | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6 | Strategija lokalnog ekonomskog razvoja | ◇ | | | | | | ◆ | ◆ | | | | | | | | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | | | | |
| 7 | Strategija ostvarivanja - Rodna ravnopravnost | ◆ | | ◇ | ◇ | ◆ | | ◇ | | | | | ◇ | | | | ◆ | | | | | ◇ | ◆ | | | ◆ | | | | | | | | ◇ | ◇ | | |
| 8 | Strategija razvoja GIS-a | ○ | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | ◇ | | | ◇ | | | | ◇ | | | | | | | | | ◇ | |
| 9 | Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva | ○ | | | | | | | | | ○ | ○ | | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | ○ | | | | | | |
| 10 | Strategija razvoja sporta | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◇ | ◆ | | | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◇ | | ◆ | ◆ | ◆ | | | | | | | | ◇ | ◇ | | |
| 11 | Strategija razvoja turizma | | | | | | | ◇ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | | | | | ◆ | | | |
| 12 | Strategija socijalne politike opštine | | | | | | | ◇ | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ◇ | | |
| 13 | Strategija socijalne zaštite | ◆ | | | | ◆ | | ◇ | ○ | ◆ | | | | | | | ◆ | ◆ | ○ | ◆ | ○ | | | | | ◆ | ◆ | | | | | | | ◆ | ◆ | | |
| 14 | Strategija zaštite životne sredine | | | | | | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 15 | Strategija upravljanja otpadnim vodama | | | ◆ | | | | ◆ | | | | | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 16 | Strategija vodosnabdevanja | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 17 | Strategija za mlade | ◆ | | ◆ | | | | ◆ | ◆ | | | | ◇ | | | | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ○ | ◆ | ○ | | | ◇ | | | | | | | | | ◆ | ◆ | |
| 18 | Strategija za unapređenje položaja Roma | ◆ | ◆ | | | | | ◆ | ◆ | ◆ | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | | | | | | | | ◇ | ◇ | | |
| 19 | Strategija za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica | ◆ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 20 | Strategija upravljanja čvrstim otpadom | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ◆ | | | | | | | | | | |

Legenda: ◆ Aktivna ◇ U procesu izrade ○ Istekla

Analizom zastupljenosti strategija može se utrditi da je najčešće zastupljena Strategija održivog razvoja. Strategija održivog razvoja je trenutno na snazi (važi za tekući period) u 24 opštine: Aleksinac, Bela Palanka, Blace, Bujanovac, Crna Trava, Doljevac, Gadžin Han, Knjaževac, Kuršumlija, Leskovac, Medveđa, Merošina, Novi Pazar, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Prokuplje, Raška, Sjenica, Surdulica, Trgovište, Vlasotince, Vranje, Žitорада (utvrđeno je da i opština Vladičin Han ima Strategiju održivog razvoja). U opštini Babušnica je u procesu izrade, dok je u 2 opštine istekla (Ivanjica i Preševo).

Izrada ove strategije je rezultat aktivnosti Projekta Exchange 2 *Zajednička podrška lokalnim samoupravama u cilju metodološke standardizacije procesa strateškog planiranja* za potrebe Stalne konferencije gradova i opština i lokalnih samouprava u Srbiji. Kao najvažnija strategija, Strategija održivog razvoja lokalne zajednice obuhvata sve smernice, ciljeve i mere relevantne za sve sektore, stvarajući uslove za realizaciju ili razvoj drugih planova na lokalnom nivou. Svi drugi sektorski planovi na lokalnom nivou imaju za cilj da, u okviru svojih oblasti,

³ Opštine Lebane i Vladičin Han nisu učestvovalе u empirijskom istraživanju.

Opština Vladičin Han ima Strategiju održivog razvoja.

ispune i razviju mogućnosti šire definisane Strategijom razvoja lokalne zajednice.

Prema zastupljenosti u 34 analizirane jedinice lokalne samouprave sledi Strategija razvoja sporta, koja je prisutna u 18 jedinica lokalne samouprave, dok je u 4 jedinice lokalne samouprave u procesu izrade.

Strategiju socijalne zaštite izradilo je 9 jedinica lokalne samouprave. Strategija za mlade je formulisana takođe u 9 jedinica lokalne samouprave. Strategija rodne ravnopravnosti je izrađena u 5 jedinica lokalne samouprave, dok je u 7 jedinica lokalne samouprave u procesu izrade. Strategija poljoprivrednog/ ruralnog razvoja postoji u samo 6 jedinica lokalne samouprave, kao i strategija za unapređenje položaja Roma.

Ostale navedene strategije prisutne su u manje od 6 jedinica lokalne samouprave odnosno u manje od 19% jedinica lokalne samouprave koje su obuhvaćene ovim istraživanjem. Npr. samo jedna jedinica lokalne samouprave (Nova Varoš) ima Strategiju razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, dok su 4 opštine (Aleksinac, Doljevac, Gadžin Han, Trgovište) imale ovu strategiju, ali je istekla. Strategiju upravljanja čvrstim otpadom ima samo jedna opština (Surdulica) i, prema ovom istraživanju, nijedna druga jedinica lokalne samouprave nikad nije ni imala ovu strategiju. Strategiju zaštite životne sredine ima samo opština Ivanjica.

Veoma važan pokazatelj za davanje preporuka za razvoj kapaciteta je i podatak o tome da li je strategija postojala u nekom prethodnom periodu (a sad je nevažeća) ili je u procesu izrade.

- **Analiza akcionih planova**

U okviru strateških dokumenata, jedinice lokalne samouprave razvijaju akcione planove kojima se određuju jasni planovi, vremenski rokovi za izvršavanje aktivnosti, potrebni resursi, angažovanost osoblja i/ili institucija na sprovođenju tih aktivnosti i odgovornost. S obzirom da na osnovu dostupnih dokumenata nije bilo moguće definisati listu akcionih planova koji su razvijeni po opštinama/gradovima, ispitanici su u upitniku imali otvoreno pitanje da navedu koje akcione planove imaju razvijene. Prvo su svi akcioni planovi evidentirani, a zatim analizirani sa aspekta njihove aktuelnosti. Tabela 5. prikazuje tipove akcionih planova po jedinicama lokalne samouprave.

Tabela 5. Tipovi akcionih planova

| R. Br. | Akcioni plan ⁴ | Aleksinac | Babušnica | Bela Palanka | Blace | Bojnik | Bosilgrad | Brus | Bujanovac | Crna Trava | Doljevac | Gadžin Han | Ivanjica | Knjaževac | Kuršumlija | Lebane | Leskovac | Medveđa | Merošina | Nova Varoš | Novi pazar | Preševo | Priboj | Prijepolje | Prokuplje | Raska | Sjenica | Surdulica | Svrđig | Trgovište | Tutin | Vladičin Han | Vlasotince | Vranje | Zitovada | | | | | |
|--------|--|-----------|-----------|--------------|-------|--------|-----------|------|-----------|------------|----------|------------|----------|-----------|------------|--------|----------|---------|----------|------------|------------|---------|--------|------------|-----------|-------|---------|-----------|--------|-----------|-------|--------------|------------|--------|----------|--|--|--|--|--|
| 1 | Akcioni plan opštine | | ♦ | | ♦ | | | | ♦ | ♦ | | | | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | Plan/Program razvoja grada | | | | | | | | | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | ♦ | | | | | | | |
| 3 | Lokalni akcioni plan održivog razvoja | | | | | | | | ♦ | ♦ | | | | ♦ | ♦ | | | | ◊ | ♦ | ♦ | | | ♦ | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | |
| 4 | Lokalni akcioni plan za razvoj poljoprivrede | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | ♦ | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5 | Akcioni plan razvoja krajine | | | | | | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6 | Plan lokalnog ekonomskog razvoja | | | | | | | ◊ | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7 | Plan/studija razvoja malog i srednjeg preduzetništva u sektoru poljoprivrede, turizma i saobraćaja u opštini | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | Plan kapitalnih investicija grada | | | | | | | | | | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | Lokalni plan privlačenja direktnih stranih investicija | | | | | | | | | | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10 | Lokalni akcioni plan razvoja GIS-a | | | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | ◊ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 12 | Lokalni akcioni plan socijalne politike/zaštite opštine | | | | | | | | ♦ | | | | | ♦ | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 13 | Lokalni akcioni plan za zaštitu životne sredine | ♦ | | | | | | | | | | | | | ◊ | | | | | | | | | ♦ | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | |
| 14 | Prostorni plan opštine/Plan generalne regulacije sa strateškom procenom uticaja na životnu sredinu | | | | | | ♦ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

⁴ Opština Vladičin Han ima Plan za kapitalne investicije, Program razvoja sporta, Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja (podatak sa sajta opštine)

4.1.1. Usklađenost realizovanih i planiranih projekata iz Programskog budžeteta sa strateškim dokumentima

U Prilogu 1. predstavljeni su:

- a) Projekti koje su jedinice lokalne samouprave realizovale u saradnji sa donatorima i/ili drugim opštinama;
- b) Projekti predviđeni Odlukom o budžetu za 2016;
- c) Percepcija predstavnika jedinica lokalne samouprave o najčešće zastupljenim oblicima angažovanja na lokalnom novu. Poređeni podatke o postojećim strategijama i akcionim planovima formiraće se preporuke za razvoj strateškog okvira.

Analiza strateškog okvira

Strategiju održivog razvoja imaju sledeće jedinice lokalne samouprave: Aleksinac, Bela Palanka, Blace, Bujanovac, Crna Trava, Doljevac, Gadžin Han, Knjaževac, Kuršumlija, Leskovac, Medveđa, Merošina, Novi Pazar, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Prokuplje, Raška, Sjenica, Surdulica, Trgovište, Vlasotince, Vranje, Žitorađa i Vladičin Han. U opštini Babušnica je u procesu izrade, dok je u 2 opštine istekla (Ivanjica i Preševo).

Strategija održivog razvoja je opšti strateški plan koji pruža smernice i podsticaje za budući razvoj opštine/grada. Sve druge sektorske strategije i planovi na lokalnom nivou imaju za cilj da razviju mogućnosti šire definisane Strategijom razvoja lokalne zajednice, u skladu sa ciljevima i prioritetima i pružajući operativnu podršku projektima i aktivnostima predviđenim Akcionim planom.

Na osnovu toga, prva preporuka je da opštine Bojnik, Bosilegrad, Brus, Svrlijig, Tutin i Lebane treba da razviju ovaj planski dokument. U opštinama Ivanjica i Preševo potrebno je kreirati novi dokument koji se odnosi na tekući i budući period.

Prva komponenta u okviru programa *EU Exchange 4* odnosi se na razvoj specifičnih sektorskih strateških dokumenata u konkretnim oblastima i akcionih planova već postojećih razvojnih strategija sa razvijenom listom projekata povezanih sa prioriternim nacionalnim ciljevima. Cilj ove komponente je podrška sprovođenju relevantnih nacionalnih prioriteta kroz povezivanje sa sektorskim strategijama i akcionim planovima lokalnih samouprava uz razvoj liste infrastrukturnih projekata u specifičnim sektorima.

Druga preporuka se odnosi na razvoj sektorskih planova na lokalnom nivou, u oblastima u kojima postoje budžetom predviđeni projekti i/ili su realizovani projekti u saradnji sa donatorima. Razlog za to je što bez postojanja strateškog plana u toj oblasti postoji rizik od neusklađenosti prioriteta, neefikasnog trošenja resursa, nepovezanosti projekata, nedefinisanih očekivanih efekata, nedefinisanih indikatora za praćenje i ocenu projekta. Takođe, usklađenost strateškog planiranja i programskog budžeta spada u ključne preporuke reforme javne uprave.

Leskovac, Nova Varoš i Vlasotince u određenim oblastima imaju razvijene strateške planove, već realizovane projekte i planirane projekte za određene oblasti, ali i kod ovih jedinica lokalne samouprave postoje oblasti koje nisu planski uređene.

Aleksinac, Vranje, Tutin, Surdulica imaju veliki broj planiranih projekata po različitim oblastima, ali bez strateških planova koje regulišu prioritete po tim oblastima.

Po broju različitih oblasti u kojima se sprovode projekti, a za koje nisu razvijena sektorska strateška dokumenta -izdvajaju se sledeći gradovi/opštine: Kuršumlija, Bosilegrad, Sjenica, Blace, Ivanjica, Medveđa, Novi Pazar, Babušnica, Crna Trava, Doljevac, Merošina, Svrlijig, Gadžin Han, Raška, Ivanjica, Prokuplje, Vladičin Han, Žitorađa.

Sa druge strane određene opštine/gradovi imaju razvijene strateške planove za oblasti u kojima nemaju budžetom planirane, ni prethodno realizovane projekte. U najvećem broju slučajeva to su oblasti upravljanje otpadom⁵ i unapređenje položaja Roma. Ova neusklađenost je najviše uočena u opštinama Gadžin Han i Vlasotince.

⁵ Analizom međuopštinske saradnje (prikazano u okviru tačke 4.3.) utvrđeno je da se najveći broj projekata nastalih kao rezultat međuopštinske saradnje odnosi na oblast upravljanje otpadom.

Zaključak je da:

1. Opštine Bojnik, Bosilegrad, Brus, Svrlijig, Tutin i Lebane zahtevaju najviše angažovanja na uspostavljanju strateškog okvira (definisane Strategije održivog razvoja kao krovne strategije).
2. Aleksinac, Vranje, Surdulica, Kuršumlja, Sjenica, Blace, Ivanjica, Medveđa, Novi Pazar, Babušnica, Crna Trava, Raška, Prokuplje, Vladičin Han i Žitorađa zahtevaju srednje angažovanje na una pređenju postojećeg strateškog okvira u smislu definisanja sektorskih strateških planova koji treba da budu usklađeni sa Strategijom održivog razvoja.
3. Kod opština Doljevac, Merošina, Gadžin Han, Bela Palanka i Priboj prepoznate su: a) oblasti za koje ne postoje strateški planovi, ali postoje prethodno realizovani i/ili planirani projekata, ali i b) oblasti za koje postoje strateški planovi ali bez sprovedenih i planirani projekata. U ovim opštinama je potrebno razviti strateške planove i preispitati prioritete po svim relevantnim oblastima za razvoj (uključujući i oblasti za koje planovi postoje).
4. Grad Leskovac i opštine Nova Varoš i Vlasotince zahtevaju najmanje angažovanje za unapređenje strateškog okvira, jer u određenim oblastima imaju strateške planove i planirane projekte.

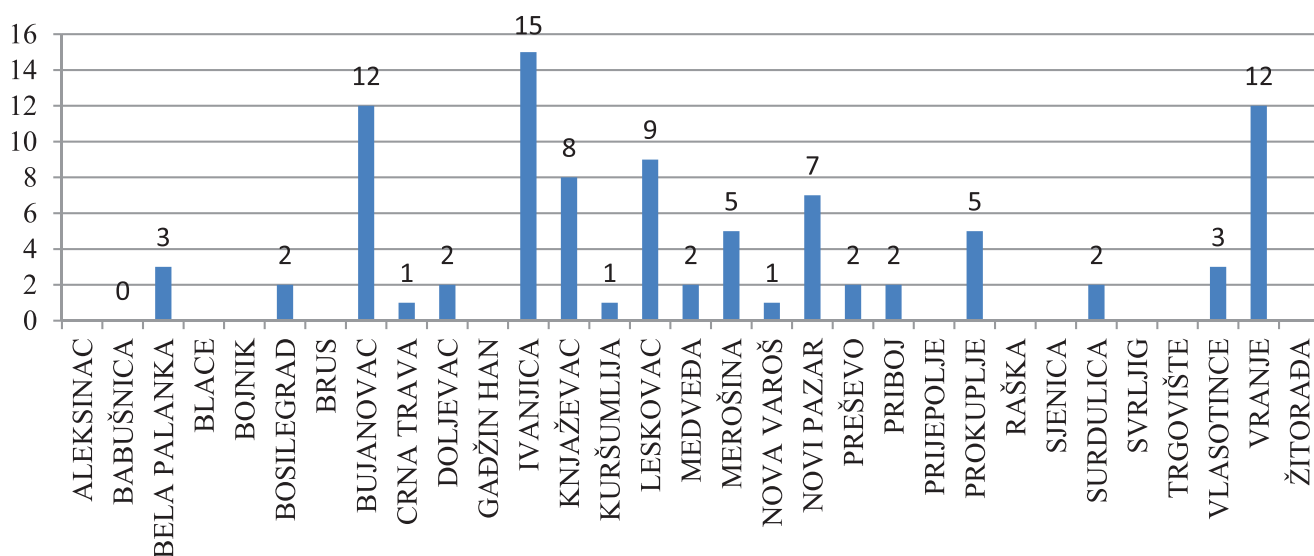
Za opštine Bojnik, Brus, Bujanovac, Knjaževac, Lebane, Preševo, Prijepolje, Trgovište Odluke o budžetu nisu dostupne, što znači da nisu analizirani planirani projekti, zbog čega za ove opštine nisu dati zaključci.⁶

Analizom razvijenih strateških dokumenata utvrđeno je da većina sadrži osnovne elemente (ključne oblasti razvoja, ciljeve, prioritet, mere) međutim, postoji velika varijacija u broju postavljenih ciljeva, kvalitetu definisanih ciljeva, merljivosti i usklađenosti ciljeva sa realnim problemima. Pored toga, način sprovođenja, praćenja i evaluacije strategije najčešće nisu definisani. Jedna od preporuka bi se odnosila na unapređenje kvaliteta postojećih dokumenata, u skladu sa karakteristikama opštine/grada (veličina, ključna privredna delatnost, stepen razvijenost itd.).

4.1.2. Broj zaposlenih koju su edukovani iz oblasti strateškog upravljanja

U cilju sagledavanja da li organizacije raspolažu sa kapacitetom za razvijanje strategija, dugoročnih i kratkoročnih planova, ispitanici su odgovarali na pitanje da li je neko u okviru jedinice lokalne samouprave pohađao obuku iz oblasti strateškog upravljanja. Pozitivan odgovor na ovo pitanje je dobijen iz 19 jedinica lokalne samouprave, od kojih je 18 jedinica lokalne samouprave dala tačan broj zaposlenih koji su pohađali obuku iz ove oblasti (jedna jedinica lokalne samouprave nije dala ovaj podatak).

Slika 6. Broj zaposlenih koji su pohađali obuku iz strateškog upravljanja



⁶ Opštine Bojnik, Brus i Lebane nemaju ni Strategiju održivog razvoja, zbog čega su obuhvaćene kroz zaključke.

Poredeći ove podatke sa brojem aktuelnih strategija po jedinicama lokalne samouprave može se zaključiti da jedinica lokalne samouprave koja ima najveći broj zaposlenih koji su prošli obuku iz oblasti strateškog upravljanja (Ivanjica - 15 zaposlenih) ima 0 razvijenih strategija i 3 akciona plana. Vranje ima 12 zaposlenih obučenih iz ove oblasti, 2 aktuelne strategije i 7 strategija koje su u procesu izrade. Bujanovac ima takođe 12 obučenih zaposlenih, 7 strategija i 9 akcionih planova, što je u poređenju sa drugim jedinicama lokalne samouprave primer dobre prakse koji pokazuje efektivno korišćenje kapaciteta u ovom segmentu. Statistički posmatrano, između broja obučenih u oblasti strateškog upravljanja i razvijenosti strateških dokumenata ne postoji značajna korelacija.

Obuke iz oblasti strateškog upravljanja treba da budu namenjene rukovodiocima, odnosno zaposlenima koji se nalaze na funkcijama koje su odgovorne za kreiranje strateških dokumenata. Predmet budućih istraživanja može da bude angažovanost zaposlenih sa upravljačkim kompetencijama u okviru jedinice lokalne samouprave, da li su i u kojoj meri uključeni u proces kreiranja strateških dokumenata i uopšte u proces upravljanja lokalnom samoupravom.

4.2. Organizacija

Razvoj kapaciteta na nivou organizacije može da unapredi performanse i mogućnost da se prilagodi promenama iz okruženja i u okviru organizacije. Operativno upravljanje prevodi ciljeve lokalne samouprave i strategije u konkretne aktivnosti i omogućava njihovu implementaciju. Organizacioni kapaciteti predstavljaju:

- Kapacitete za internu organizaciju, podela nadležnosti za izvršavanje aktivnosti, izbor kompetentnih zaposlenih i određivanje odgovornosti za očekivane rezultate
- Kapacitete za efektivno upravljanje finansijskim i ljudskim resursima
- Kapacitet za prilagođavanje promenama u okruženju, usvajanje promenjenih propisa u skladu sa kojima rade i transparentnost u obavljanju aktivnosti koje su im po Zakonu u nadležnosti
- Kapacitet za praćenje i kontrolu, odnosno određivanje ljudi i mehanizama koji će obezbediti tekuću kontrolu sprovođenja akcionih planova i kontrolu postignutih rezultata (UNDP, 2002).

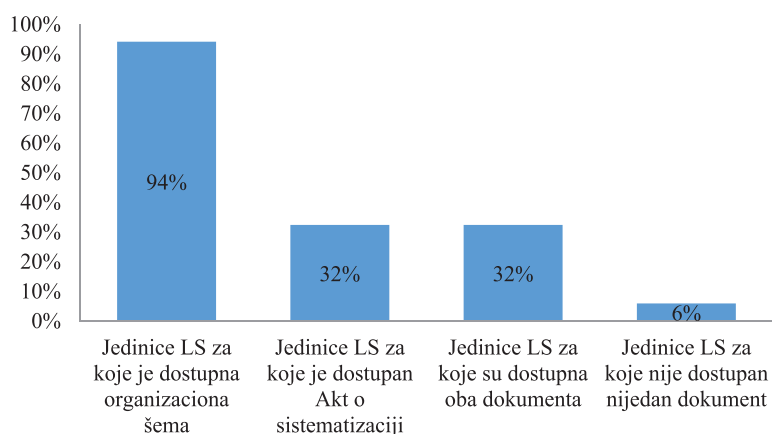
Jačanje kapaciteta lokalnih vlasti, naročito u oblastima finansijskog upravljanja, upravljanja resurima i odgovornosti, istovremeno ojačava efikasnost i kvalitet uprave kao i demokratije.

4.2.1. Organizaciona struktura

Polazna tačka u analizi organizacije na lokalnom nivou bila je postojanje i javna dostupnost dokumenta o definisanoj organizacionoj šemi, postojanju Akta o sistematizaciji i Informatora o radu. Rezultati "desk" istraživanja u vezi organizacione strukture u 34 jedinice LS pokazali su sledeće:

- Za 32 jedinice LS javno je dostupna organizaciona šema (94%)
- Za 11 jedinica LS javno je dostupan Akt o sistematizaciji (11%), pri čemu su to u isto vreme jedinice LS za koje je dostupna i organizaciona šema
- Za 2 jedinice LS nije dostupan nijedan navedeni document (6%) (slika 7.)

Slika 7. Javna dostupnost organizacione šeme i Akta o sistematizaciji za 34 jedinice LS



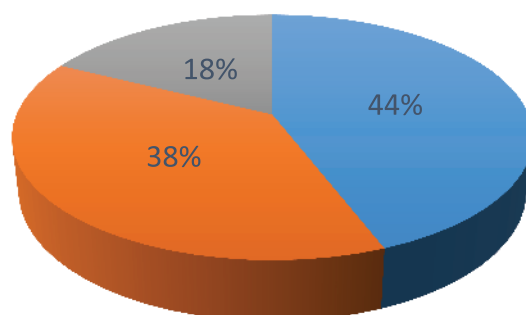
Jedinice LS za koje je javno dostupna organizaciona šema su: Novi Pazar, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Raška, Sjenica, Tutin, Prokuplje, Blace, Žitorađa, Kuršumlija, Leskovac, Bojnik, Vlasotince, Lebane, Medveđa, Crna Trava, Vranje, Bosilegrad, Bujanovac, Vladičin Han, Surdulica, Trgovište, Brus, Aleksinac, Gadžin Han, Doljevac, Merošina, Svrljig, Babušnica, Bela Palanka i Knjaževac. Sledeći traženi dokument, Akt o sistematizaciji, javno je dostupan za: Novi Pazar, Nova Varoš, Raška, Sjenica, Blace, Bojnik, Vlasotince, Bujanovac, Vladičin Han, Babušnica i Knjaževac, pri čemu su ove jedinice LS istovremeno one koje imaju dostupnu i organizacionu šemu. Nijedan od navedenih dokumenata nije pronađen kao javno dostupan za Ivanjicu i Preševo.

Istraživanjem na terenu potvrđeno je da Akt o sistematizaciji postoji u svim anketiranim jedinicama lokalne samouprave, kao i da Ivanjica i Preševo imaju navedena dokumenta.

Što se tiče nadležnosti zaposlenih, tokom istraživanja analizirano je postojanje Informatora o radu, pri čemu je jedan broj jedinica LS ažurirao svoj dokument i on se odnosi na 2016. godinu (44%), dok je za jedan broj jedinica LS trenutno javno dostupan Informator o radu za prethodne godine (38%). Takođe, postoje jedinice LS za koje nije dostupan Informator o radu za bilo koji posmatrani period (18%) (slika 8.).

Slika 8. Dostupnost Informatora o radu za 34 jedinice LS

Javna dostupnost Informatora o radu za 34 jedinice LS



- Jedinice LS sa javno dostupnim Informatorom o radu za 2016.
- Jedinice LS sa javno dostupnim Informatorom o radu za prethodne godine
- Jedinice LS za koje nije javno dostupan Informator o radu

Prema rezultatima desk istraživanja, jedinice LS u kojima je javno dostupan Informator o radu za 2016. godinu su: Bela Palanka, Blace, Bojnik, Ivanjica, Knjaževac, Kuršumlija, Leskovac, Medveđa, Merošina, Novi Pazar, Prijepolje, Prokuplje, Sjenica, Svrljig, Tutin. Za sledeće jedinice LS dostupan je Informator o radu za prethodne godine: Aleksinac, Gadžin Han, Bosilegrad, Brus, Doljevac, Nova Varoš, Priboj, Raška, Surdulica, Vladičin Han, Vlasotince, Vranje, Žitorađa. U isto vreme, dokument nije pronađen kao dostupan za sledeće LS: Babušnica, Bujanovac, Crna Trava, Lebane, Preševo, Trgovište.

Može se zaključiti da anketirane jedinice lokalne samouprave imaju navedena dokumenta, ali da ona nisu uvek dostupna na zvaničnom sajtu jedinica LS. U cilju unapređenja transparentnosti, preporuke bi se odnosile na dostupnost ovih dokumenata široj javnosti. Takođe, jedinice LS koje još uvek nisu ažurirale dokument Informator o radu, trebalo bi to da učine, kako bi se doprinelo transparentnosti ostvarenih rezultata na nivou LS u prethodnom periodu.

Jedna od glavnih prepreka za bolje funkcionisanje lokalnih samouprava jeste nedovoljna i neadekvatna koordinacija institucija za upravljanje. Ovo se odnosi na saradnju između institucija na lokalnom nivou u procesima donošenja odluka od značaja (horizontalna koordinacija). Inicijativa za unapređenje horizontalne koordinacije postoji i predstavlja jednu od

zvaničnih preporuka u okviru programa “Jačanje lokalne samouprave u Srbiji, faza 2” (Damjanović i drugi, 2011).

Horizontalna koordinacija podrazumeva saradnju svih institucija na lokalnom nivou, u cilju adekvatnog sprovođenja politika i propisa i stvaranja okruženja koje podržava održivo obavljanje privredne delatnosti i svakodnevnih potreba građana.

Važećim pravnim okvirom (odredbama Ustava Republike Srbije, brojnim zakonima i podzakonskim aktima) definisane su vrste organizacionih formi, odnosno organi jedinica lokalne samouprave i nosioca/imaoca javnih ovlašćenja. Jedan od preduslova horizontalne koordinacije predstavlja postojanje jedinstvene liste organa i drugih subjekata koji su nosioci/imaoci javnih ovlašćenja, broja zaposlenih u postojećim organima i drugim subjektima, opis poslova i zadataka i nadzorni mehanizmi. Ovo su takođe i neki od najčešćih nedostataka u organizaciji i radu javnog sektora, zbog čega se, u skladu sa Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji, u narednom periodu planira centralno prikupljanje i vođenje podataka o organizacionim oblicima, poslovima i zaposlenima radi utvrđivanja vrste i broja organa i organizacija javne uprave, njihovih nadležnosti i kadrovskih kapaciteta. Ovi podaci treba da omoguće sprovođenje detaljne horizontalne funkcionalne analize u cilju utvrđivanja potrebnih poslova i zadataka javne uprave i izbegavanja preklapanja nadležnosti, koja će biti osnov za uspostavljanje optimalne organizacije poslova, organa i organizacija javne uprave.

Na lokalnom nivou, horizontalna funkcionalna analiza podrazumeva analizu institucija i njihovih funkcija, na osnovu čega se dalje može praviti plan funkcionalne koordinacije. Prema stavu Ministarstva javne uprave i lokalne samouprave - *Za dalje definisanje mera neophodnih pre svega za optimizaciju ali i za širu modernizaciju javne uprave*, Vlada Republike Srbije pokreće seriju funkcionalnih analiza u realizaciji Svetske banke, a uz podršku Evropske unije.

Projekat podrške drugoj fazi optimizacije koji se finansira iz IPA fondova EU, realizuje Svetska banka u saradnji sa MDULS i drugim ministarstvima Vlade Republike Srbije u periodu 2015-2017.godine.

Projekat, pored ostalog, obuhvata horizontalnu funkcionalnu analizu državne uprave (MDULS, *Moderna država – Racionalna država: Koliko, kako i zašto? Pozicioni dokument*, 2015.).

Horizontalna funkcionalna analiza treba da smanji preklapanje uloga i odgovornosti različitih institucija i unapredi svoje procese kroz angažovanje najkompetentnijih ustanova/ljudi na konkretnim aktivnostima (koordiniranje izvođenja aktivnosti). Horizontalna funkcionalna analiza je, pod inicijativom Svetske banke, sprovedena na nivou javnog sektora Republike Srbije čiji su rezultati prikazani u preliminarnom dijagnostičkom izveštaju *Horizontal Functional Review of Central Government* (World Bank Group, 2016). Ovakva analiza predstavlja analizu organizacione forme, tipičnih funkcionalnih oblasti (ključnih aktivnosti), sistematizaciju radnih mesta, popunjenost radnih mesta (broj zaposlenih koji obavljaju ključne delatnosti i broj zaposlenih koji ne obavljaju ključnu delatnost), kategorije funkcija u organizaciji, tipove odgovornosti, preklapanje odgovornosti, raspon kontrole.

Na osnovu tendencija u istraživanju koje je sprovedeno u okviru ovog projekta, na terenu, postavljeno je pitanje da li postoji horizontalna funkcionalna analiza na lokalnom nivou. Manji broj opština i gradova je odgovorio da ovakva analiza postoji (Bela Palanka, Blace, Bujanovac, Doljevac, Gadžin Han, Prokuplje, Surdulica, Trgovište). Predstavnici ostalih opština su izjavili da analiza ne postoji, dok predstavnici 4 jedinice lokalne samouprave nisu odgovorili na ovo pitanje. U slobodnom tumačenju ovih podataka može se zaključiti da se analiza praktično ne sprovodi jer jedinice lokalne samouprave nemaju javno dostupan dokument o postojanju horizontalne funkcionalne analize. Pored toga, dokumenta Informator o radu i Akt o sistematizaciji ukazuju na isto.

4.2.2. Upravljanje ljudskim resurima

Upravljanje ljudskim resursima podrazumeva planiranje broja zaposlenih, potrebnih znanja i veština, zapošljavanje, angažovanje zaposlenih na radnim mestima u skladu sa njihovim kompetencijama, razvoj zaposlenih kroz obuke, praćenje rada zaposlenih (beneficije, nagrade i kazne). Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sprovodi projekat “Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi” u vrednosti od dva miliona evra, koji finansiraju Savet Evrope i Evropska unija. Svrha ovoj projekta je jačanje efikasnosti administrativnih kapaciteta u jedinicama lokalne kroz

uspostavljanje profesionalnog sistema obuke i unapređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima.

Razvoj kapaciteta za upravljanje ljudskim resursima je podjednako zastupljen u izveštajima zemalja u razvoju i razvijenih zemalja. Za zemlje u razvoju, čiji projekti i uopšte finansiranje zavise od raspoloživih donatorskih sredstava, razvoj ljudskih resursa se postiže edukacijom, odnosno različitim oblicima treninga od strane inostranih i domaćih eksperata. Kako bi se ostvarila korist od projektnih aktivnosti, odnosno potpuni očekivani uticaj na lokalni razvoj neophodno je obučiti zaposlene kako bi mogli da usvoje nova znanja i primere dobre prakse i samostalno obezbede održivost projekta (Virgin & Bhagavan, 2004; UNDP, 2002). Takođe, treninzi u okviru organizacije smatraju se veoma korisnim mehanizmom za edukaciju zaposlenih koji je vrlo popularan iz razloga što ne podrazumeva dodatna ulaganja.

Analizom stanja u 34 jedinice lokalne samouprave utvrđeno je da lokalne samouprave imaju dokumenta: Akt o sistematizaciji radnih mesta i Informator o radu.

Analizirajući Odluke o programskom budžetu za 2016. godinu može se zaključiti da nijedna od jedinica lokalne samouprave nema budžetirana sredstva za aktivnosti obrazovanja i usavršavanja zaposlenih.⁷ Ovaj indikator ukazuje da jedinice lokalne samouprave nisu prepoznale potrebu za razvojem ljudskih resursa, kao najznačajnijih resursa u sistemu, kao i uticaj koji kompetentni i osposobljeni resursi mogu imati za lokalnu samoupravu.

Da bi jedan sistem bio stabilan, u mogućnosti da se prilagodi izmenama vezanim za regulativu, organizaciju i nove oblike saradnje sa različitim zainteresovanim stranama, on mora da bude u stanju da unapredi postojeća znanja. Stoga, kontinuirana edukacija ima značajnu ulogu u razvoju individualnih i organizacionih performansi. Kontinuirana edukacija i investiranje u profesionalni razvoj zaposlenih, predstavlja dugoročno strateško opredeljenje najvećeg dela aktivnosti koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima. Podatak da jedinice lokalne samouprave nemaju opredeljena finansijska sredstva za edukaciju, govori da ne postoji plan na godišnjem nivou a samim tim ni kontinuitet u edukaciji i usavršavanju zaposlenih.

Reforma javnog sektora koja se trenutno sprovodi podrazumeva reorganizaciju celog sistema javne uprave, između ostalog i određivanje maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, uključujući i lokalne samouprave. Predlog Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru za većinu lokalnih samouprava podrazumeva značajno smanjenje broja zaposlenih.

Ukoliko bude usvojen, Zakon će stupiti na snagu od 31. decembra 2018. godine. Pripremna faza za stupanje novog Zakona na snagu podrazumeva, pored prirodnog odliva i smanjenja najočiglednijih viškova zaposlenih i reorganizaciju, na osnovu sveobuhvatne strukturne i funkcionalne analize, sa ciljem podizanja svrsishodnosti i delotvornosti javne uprave u čijem sastavu su i jedinice lokalne samouprave. Ovo pojačava potrebu za dodatnim analizama poslova, funkcija, organizacije i strukture zaposlenih kako bi se u trenutku stupanja Zakona na snagu, rad jedinica lokalne samouprave nastavio neometano.

Navedeni Zakon kao kriterijum za određivanje maksimalnog broja zaposlenih po lokalnim samoupravama uzima broj stanovnika, odnosno lokalne samouprave su podeljene u kategorije 1) do 50.000 stanovnika; 2) 50.000-100.000 stanovnika; 3) 100.000-150.000 uz izuzetak gradova Beograd, Niš, Kragujevac, Novi Sad. U cilju analize **broja zaposlenih u sistemu lokalne samouprave** korišćeni su podaci iz budžeta za tekuću godinu.⁸ Na osnovu tih podataka:

- Opštine i gradovi koje imaju najmanji broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave na 1.000 stanovnika su Nova Varoš, Svrlijig, Ivanjica, Aleksinac, Priboj.
- Drugu grupu čine Babušnica, Leskovac, Novi Pazar, Vladičin Han, Blace, Doljevac, Vranje, Merošina, Gadžin Han, Raška.
- Izrazito veliki broj zaposlenih na 1.000 stanovnika u odnosu na druge opštine imaju Kuršumlija, Bela Palanka, Sjenica, Prokuplje, Bujanovac, Crna Trava i Bosilegrad.

⁷ Bojnik, Brus, Bujanovac, Knjaževac, Lebane, Preševo, Prijepolje, Trgovište nemaju dostupne odluke o budžetu, tako da ovaj podatak za navedene opštine nije pronađen.

⁸ Jedinice lokalne samouprave nemaju objavljene podatke o broju zaposlenih u sistemu lokalne samouprave, potpuni podaci nisu prikupljeni ni kroz upitnik.

Za opštine: Bojnik, Brus, Knjaževac, Lebane, Medveđa, Preševo, Prijepolje, Surdulica, Trgovište, Tutin, Vlasotince, Žitorađa nisu pronađeni ovi podaci.

Koristeći podatke iz Odluke o budžetu analizirano je koliko se jedinice lokalne samouprave međusobno razlikuju po broju zaposlenih u lokalnoj vlasti u odnosu na broj stanovnika:

- Opštine i gradovi sa najmanjim brojem zaposlenih u lokalnoj vlasti na 1.000 stanovnika su: Prijepolje, Priboj, Ivanjica, Doljevac, Aleksinac, Nova Varoš, Svrlijig, Leskovac i Brus.
- Slede Vranje, Vladičin Han, Merošina, Raška, Babušnica, Prokuplje, Blace, Kuršumljija, Bela Palanka, Bojnik, Novi Pazar, Bosilegrad.
- Crna Trava, Bujanovac i Sjenica samo prema broju zaposlenih u vlasti lokalne samouprave prevazilaze maksimalni predviđeni broj zaposlenih u sistemu lokalne samourave prema predlogu novog Zakona. Uočljivo je da Crna Trava ima najmanji broj stanovnika u odnosu na druge opštine i gradove, a najveći broj zaposlenih u gradskoj vlasti.

Za jedinice lokalne samouprave: Gadžin Han, Knjaževac, Lebane, Medveđa, Preševo, Surdulica, Trgovište, Tutin, Vlasotince i Žitorađa podaci o broju zaposlenih u lokalnoj vlasti nisu pronađeni.

U odnosu na oba podatka (broju zaposlenih u sistemu lokalne samouprave na 1.000 stanovnika i broju zaposlenih u sistemu vlasti lokalne samourave na 1.000 stanovnika)

- najbolje su rangirane sledeće opštine i gradovi: Prijepolje, Nova Varoš i Svrlijig, Ivanjica, Aleksinac i Priboj, dok
- Bosilegrad, Sjenica, Bujanovac i Crna Trava samo prema podacima iz Odluke o budžetu spadaju u opštine na koje će se proces reforme najviše odnositi.⁹

Zaključak:

- Na osnovu podataka o broju zaposlenih i činjenice da reforma javnog sektora podrazumeva racionalizaciju broja zaposlenih može se zaključiti da je sprovođenje detaljnih analiza poslova, funkcija, organizacije i strukture zaposlenih jedna od kljunih aktivnosti u budućem periodu za jedinice lokalne samouprave. Analizirajući Odluke o programskom budžetu za 2016. godinu može se zaključiti da nijedna od jedinica lokalne samouprave nema budžetirana sredstva za aktivnosti obrazovanja i usavršavanja zaposlenih. To znači da jedinice lokalne samouprave nisu prepoznale potrebu za razvojem ljudskih resursa, kao najznačajnijih resursa u sistemu, kao ni uticaj koji kompetentni i osposobljeni resursi mogu imati za lokalnu samoupravu. Takođe, podatak koji ukazuje na to da jedinice lokalne samouprave nemaju opre deljena finansijska sredstva za edukaciju, govori da ne postoji plan na godišnjem nivou a samim tim ni kontinuitet u edukaciji i usavršavanju zaposlenih.

4.2.3. Upravljanje finansijama

Reforma sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji, pokrenuta krajem 2000. godine, u središte pažnje postavlja izgradnju finansijskih kapaciteta lokalnih samouprava sa ciljem da se obezbede uslovi za uspešnu decentralizaciju i implementaciju pravnih, institucionalnih i drugih srodnih aspekta reforme. Proces izgradnje finansijskih kapaciteta zasniva se na razvoju sposobnosti lokalnih samouprava da generišu i upravljaju resursima (Bryan, 2011). Pritom, koncept resursa se smatra centralnim aspektom finansijskih kapaciteta, koji utiče na sposobnost jedinica lokalne samouprave da obavlja poverene poslove i nadležnosti. Sa druge strane izgradnja finansijskih kapaciteta podrazumeva razvoj finansijskog upravljanja kao podrške ostalim administrativnim funkcijama jedinica lokalne samouprave (USAID, 2011). Razvoj finansijskih kapaciteta lokalnih samouprava u Srbiji u poslednjih 15 godina bio je pod uticajem velikog broja pravnih i institucionalnih promena.

⁹ Ovaj zaključak je izveden uz ograničenje koje se odnosi na činjenicu da tačan broj zaposlenih nije dostupan i da su korišćeni samo podaci iz Odluke o budžetu koji ne obuhvataju sve kategorije zaposlenih na lokalnom nivou.

Sve do početka 2015. godine fokus promena u ovoj oblasti bio je u kontekstu finansiranja i dostupnosti resursa, dok dobre prakse finansijskog menadžmenta, kao kritični element za izgradnju finansijskih kapaciteta, tek nedavno dobijaju punu pažnju u reformskim procesima. Značaj izgradnje finansijskih kapaciteta potiče od činjenice, da je jedan od osnovnih preduslova normalnog funkcionisanja lokalnih vlasti, realizacija nadležnosti i pružanja usluga građanima, posjedovanje imovine i finansijska autonomija. Prenos političkih i administrativnih nadležnosti, treba da prati i fiskalna decentralizacija, koja će omogućiti neophodna finansijska sredstva za obavljanje funkcija koje su proistekle iz prenetih nadležnosti.

Jedan od preduslova uspješne decentralizacije je srazmerna raspodjela između novih nadležnosti i ostvarene fiskalne decentralizacije, tj. potreba da nove nadležnosti budu praćene prenosom dovoljnih finansijskih sredstava za njihovo obavljanje.

Dalje, od 2001. godine, jedinice lokalne samouprave su imale vrlo ograničen krug poslova i nadležnosti. Njihova uloga je uglavnom bila svedena na socijalno polje, dok je njihova ekonomska i razvojna funkcija bila sasvim zapostavljena (Milosavljević, 2012). U procesu decentralizacije, sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. i 2007. godine, lokalne samouprave dobijaju nove nadležnosti iz oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalnih usluga, urbanizma i gradnje kao i podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja. Međutim nove nadležnosti i poslovi su zahtevali jačanje finansijskih kapaciteta lokalne vlasti u pogledu resursa i sposobnosti, uvođenje novih instrumenata i mehanizama finansiranja kao i stalno obrazovanje i obuke za lokalne funkcionere i administraciju.

Proces reformi je obuhvatio promene u oblasti svojine i sistema lokalnih finansija. Naime, počevši od 1995. godine pa sve do 2011. i usvajanja Zakona o javnoj svojini (2011), jedinice lokalne samouprave su bile lišene svojinskih prava u korist države (Milosavljević, 2012). Posledično, ovaj način rada je značajno uticao na funkcionisanje lokalnih vlasti i bio je stalni izvor problema, neracionalnosti i neefikasnosti. Pored toga što lokalne vlasti nisu bile sposobne za efikasno obavljanje poslova u svojoj nadležnosti, bez svojine nisu mogle podsticati ekonomski razvoj ili privlačiti investicije, što su prioriteti razvoja lokalnih samouprava i najvažnija potreba građana.

Jedan od osnovnih preduslova efikasnog funkcionisanja lokalnih samouprava je finansijska autonomija. Ovaj preduslov postao je garantovan tek početkom 2006. godine usvajanjem novog Ustava Republike Srbije (2006). Generalno, Ustavom je utvrđeno da se nadležnosti svih nivoa vlasti obezbeđuju iz poreza i drugih prihoda koji se utvrđuju posebnim zakonom, a u budžetu jedinica lokalne samouprave prikazuju svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju zakonom utvrđene nadležnosti lokalne samouprave. U tom smislu budžet je definisan kao finansijski instrument kojim se predviđaju i odobravaju prihodi i rashodi jedinica lokalne samouprave za određeni vremenski period, po pravilu na godinu dana. Dodatni napredak u izgradnji finansijskih kapaciteta u smislu sposobnosti jedinica lokalne samouprave da efikasno upravlja finansijskim resursima je bilo uvođenje programskog modela budžeta u lokalnim samoupravama od 2015. godine (Zakon o budžetskom sistemu, 2015). Ovo unapređenje budžetskog procesa predstavlja deo šire reforme upravljanja javnim finansijama, sa namerom da se stavi naglasak na utvrđivanje prioriteta i optimizaciju potrošnje u cilju podsticanja privrednog rasta i efikasnog pružanja kvalitetnih usluga javne uprave. U tom smislu programski budžet omogućava bolje upravljanje učinkom javne uprave, veću odgovornost korisnika budžeta, uspostavljanje snažnijih veza između godišnjeg budžeta, utvrđivanja prioriteta rashoda i izdataka i sprovođenja javnih politika, kao i veću transparentnost potrošnje.

Pored Ustava, finansijska autonomija jedinica lokalne samouprave je omogućena donošenjem novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave (2006). Za finansiranje jedinica lokalne samouprave uveden je mešoviti model koji čine tri vrste prihoda: izvorni javni prihodi, ustupljeni javni prihodi i transferna sredstva iz budžeta Republike. Pritom, visinu izvornih prihoda utvrđuju lokalne samouprave u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (2006), a visinu transfernih sredstava i ustupljenih prihoda utvrđuje Republika. Usvajanje ovog zakona je približilo funkcionisanje lokalnih samouprava evropskim standardima, po nivou zagarantovane finansijske autonomije.

Jednom rečju zakon je obezbedio lokalnim vlastima predvidljiv, pregledan, stabilan i pravedan sistem finansiranja koji im omogućava planiranje i uključivanje građana u kreiranje optimalnog seta usluga (Đorđević, 2012). Sve lokalne vlasti su dobile mogućnost da utvrđivanjem stope izvornih poreza stvaraju stimulativan ambijent za investiranje i privlačenje kapitala.

Primetnom napretku lokalne samouprave, značajan doprinos pružili su programi podrške jačanju lokalne samouprave Evropske unije (EU) i Saveta Evrope, kao i donacije iz većeg broja zemalja (Milosavljević, 2012). Ipak promene zakona koje su usledile od 2011-2015. godine u značajnoj meri su smanjile finansijsku autonomiju jedinica lokalne samouprave, a time i njihove sposobnosti da realizuju poverene nadležnosti. Jedinice lokalne samouprave su u većini slučajeva pored donacija, bile primorane na uzimanje kredita za potrebe investicija. Jedan od primera smanjenja finansijske autonomije je izmena u stopama doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i poreza na zarade tako da je 2013. godine deo sredstava preusmeren sa budžeta lokalnih samouprava na budžet Republike Srbije.

Dodatno opterećenje u funkcionisanju jedinica lokalne samouprave od 2015. godine predstavlja proces racionalizacije kojim se vrši proces smanjenja zaposlenih u javnom sektoru. Na osnovu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (2015), Vlada je donela "Odluku o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu lokalne samouprave". Ciljevi racionalizacije su usklađeni sa ciljevima posebnih fiskalnih pravila, kojima se menja struktura javne potrošnje u pravcu smanjenja tekućih rashoda i povećanja javnih investicija (Zakonu o budžetskom sistemu, 2015), a jedna od mogućnosti je putem smanjenog udela rashoda za plate u tekućim prihodima lokalnih samouprava.

Sve prethodne promene u oblasti lokalnih finansija i svojine su u značajnoj meri odredile kapacitete lokalnih samouprava da obavljaju svoje funkcije.

U tom kontekstu ocena finansijskih kapaciteta se može sprovesti koristeći sledeće odabrane indikatore:

- Finansijska sigurnost u smislu stabilnosti i raznovrsnosti u izvorima finansiranja lokalnih samouprava. Indikator je definisan na osnovu USAID preporuka za merenje institucionalnih kapaciteta predstavljenih u dokumentu "Performance monitoring & evaluation tips for measuring institutional capacities" (2011).
- Finansijska održivost, kojom se analiziraju deficit i zaduženost lokalnih samouprava. Indikator je definisan u skladu sa ciljevima, osnovnim principima i posebnim pravilima fiskalne politike, definisanim u Zakonu o budžetskom sistemu (2015) i Fiskalnom strategijom za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu.
- Udeo izdataka za zaposlene (plate i doprinosi) u ukupnim planiranim rashodima i izdacima lokalnih samouprava (%). Indikator je takođe definisan u skladu sa Zakonu o budžetskom sistemu (2015) i Fiskalnom strategijom za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu.

Za formiranje baze podataka za proračun indikatora korišćeni su javno dostupni budžeti za 2016. godinu. Od ukupno 34 opštine koje su deo projekta, budžeti su bili dostupni za 26 lokalnih samouprava, što je oko 76% ukupnog uzorka.

Metodologija za određivanje vrednosti pojedinačnih indikatora nalazi se u nastavku.

Finansijska sigurnost

Ocena finansijske sigurnosti je izvršena na osnovu udela različitih izvora finansiranja i to sredstva iz budžeta (1) i sredstva iz ostalih izvora finansiranja (2) umanjena za iznos donacija, kao i sam iznos donacija od međunarodnih organizacija (3) u ukupnim tekućim prihodima lokalnih samouprava planiranim u 2016. godini. (Tabela 6). Rezultati analize planiranih budžeta su pokazali da **prosečna vrednost udela sredstava iz budžeta u tekućim**

prihodima jedinica lokalne samouprave iznosi 92%. Minimalna vrednost budžetskih sredstava je 82% (Bosilegrad), dok je maksimalna vrednost 99,9% (Tutin). **Udeo sredstava iz ostalih izvora,** uključujući i sopstvena sredstva u **proseku iznosi 4,5%** ukupnih planiranih tekućih prihoda za 2016. godinu. Iako je maksimalna vrednost udela planiranih sredstava iz ostalih izvora u tekućim prihodima 13% (Nova Varoš), pojedine jedinice lokalne samouprave nisu imale planirana sredstva iz ovog izvora (Tabela 6.).

Slično kada su donacije u pitanju, prosečna vrednost planiranog udela **donacija** u tekućim prihodima LS je iznosila samo **3,4%**. Naravno, pojedine jedinice lokalne samouprave nisu imale planirana sredstva iz ovih izvora. Maksimalan udeo planiranih donacija iznosio je približno 17%.

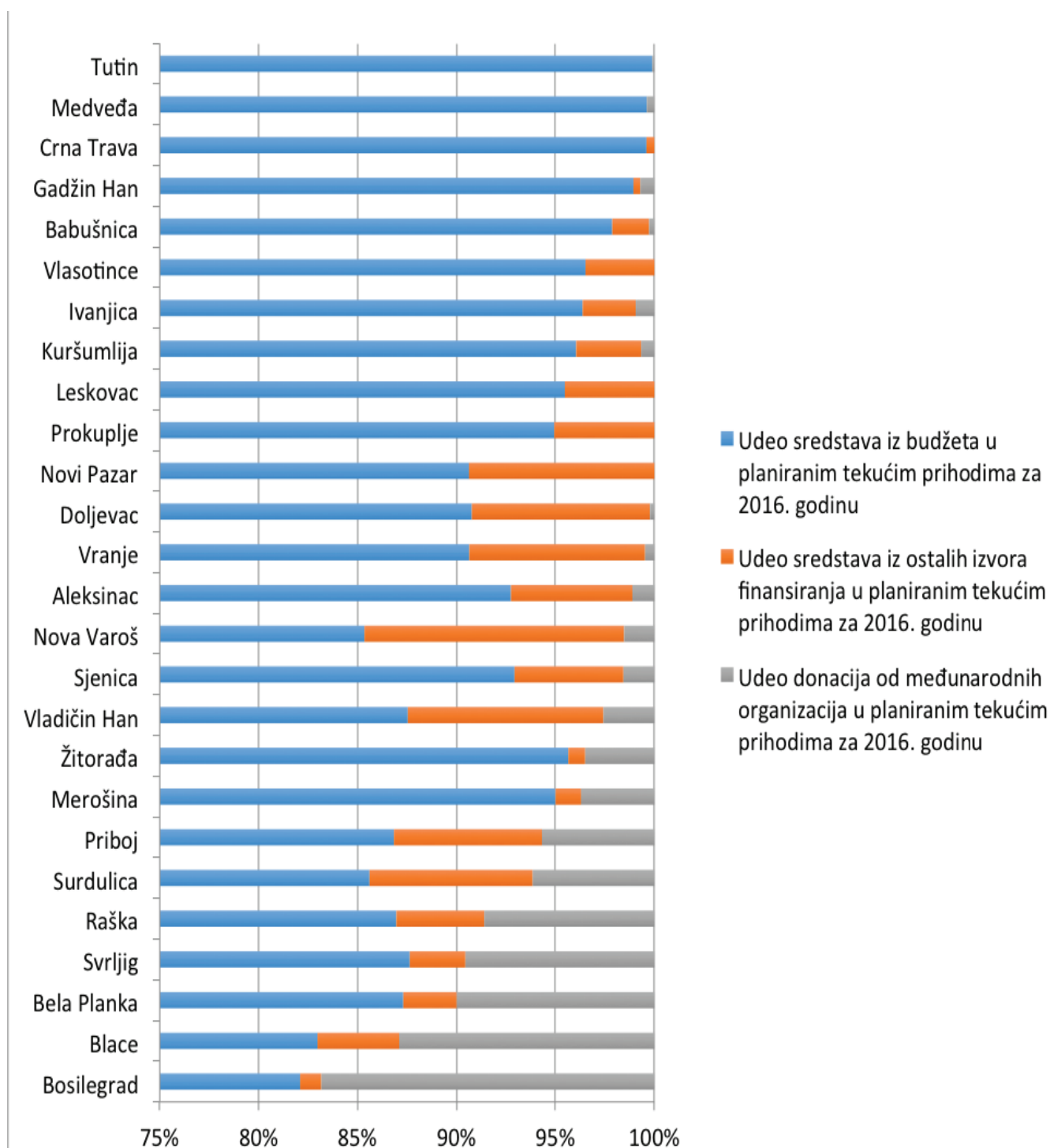
Tabela 6. Prosečne vrednosti za jedinice lokalne samouprave za indikator finansijske sigurnosti

| | Udeo sredstava iz budžeta u planiranom tekućem prihodu za 2016. godinu | Udeo sopstvenih sredstava iz u planiranom tekućem prihodu za 2016. godinu | Udeo donacija u planiranom tekućem prihodu za 2016. godinu |
|---------------------------|--|---|--|
| Prosečna vrednost udela | 92% | 4,5% | 3,4% |
| Minimalna vrednost udela | 82% | 0% | 0% |
| Maksimalna vrednost udela | 99,9% | 13% | 17% |

Detaljnija analiza strukture i veličine pojedinih izvora finansiranja je pokazala da jedinica lokalne samouprave mogu biti klasifikovane u tri grupe i to na sledeći način (Slika 9):

1. Prvu grupu čine jedinice lokalne samouprave koje imaju dva izvora finansiranja i to:
 - o jedinice lokalne samouprave koje imaju preko 99% sredstava iz budžeta u strukturi izvora finansiranja, pritom nemaju sopstvena sredstva kao izvor finansiranja. U pitanju su Tutin i Medveđa.
 - o jedinice lokalne samouprave koje imaju dva izvora finansiranja i to sredstva iz budžeta i sredstva iz ostalih izvora finansiranja, ali nemaju donacije u planiranim tekućim prihodima za 2016. godinu: Crna Trava, Vlasotince, Leskovac, Prokuplje i Novi Pazar.
2. Drugu grupu čine jedinice lokalne samouprave koje imaju sva tri izvora finansiranja, pritom sredstva iz budžeta čine od 96-99% udela u strukturi izvora finansiranja: Gadžin Han, Babušnica, Ivanjica, Kuršumlija.
3. Treću grupu čine jedinice lokalne samouprave koje imaju tri izvora finansiranja. Pritom pored budžetskih sredstava (82-92%), drugi dominantan izvor finansiranja čine donacije (3,4-16,8%) u odnosu na sredstva iz ostalih izvora finansiranja, odnosno na sopstvena sredstva (0,8-8,2%): Merošina, Žitorađa, Svrljig, Bela Palanka, Raška, Blace i Bosilegrad.
4. Četvrtu grupu čine jedinice lokalne samouprave koje imaju tri izvora finansiranja. Pritom pored budžetskih sredstava (85-93%) drugi dominantan izvor finansiranja čine sopstvena sredstva i sredstva iz ostalih izvora finansiranja (5-13%): Sjenica, Nova Varoš, Surdulica, Vladičin Han, Doljevac, Priboj, Vranje i Aleksinac.

Slika 9. Grupe LS prema indikatoru finansijske sigurnosti



Na osnovu klasifikacije jedinica lokalne samouprave prema raznovrsnosti i udelu različitih izvora finansiranja, mogu se definisati preporuke za unapređenje strukture izvora finansiranja. Cilj je unaprediti strukturu, povećanjem udela sredstava iz ostalih izvora finansiranja uključujući sopstvene prihode, kao i povećanje donacija u ukupnim prihodima lokalnih samouprava. Jedan od ciljeva Fiskalne strategije za 2016. godinu odnosi se na povećanje efikasnosti naplate poreza na lokalnom nivou, čime bi se povećali izvorni prihodi.

Iako se preporuka odnosi na sve jedinice lokalne samouprave, potrebno je razmotriti i specifične potrebe unapređenja strukture izvora finansiranja na nivou identifikovanih grupa.

Prva grupa jedinica lokalne samouprave je kritična po ovom kriterijumu, budući da jedna podgrupa LS u strukturi tekućih prihoda ima preko 99% sredstva iz budžeta i nema sopstvene prihode, dok druga podgrupa nema donacije od međunarodnih organizacija kao izvor sredstava. Identifikovana je potreba za izgradnjom kapaciteta za privlačenje donatorskih sredstava, u cilju uvećanja tekućih prihoda lokalnih samouprava. Interesantna je činjenica da 3 jedinice lokalne samouprave sa najvećim tekućim prihodima Leskovac, Vranje i Novi Pazar, nemaju donatorska sredstva.

Rezultati empirijskog istraživanja su pokazali da su ispitanici iz 26 opština/grada izjavili da su informisani o izvorima dodatnog finansiranja za različite aktivnosti LS. Dok su, predstavnici jedinica lokalne samouprave Bojnik, Doljevac, Preševo, Žitorađa izjavili, da nisu upoznati sa mogućnostima finansiranja aktivnosti jedinica lokalne samouprave sredstvima koja nisu iz budžeta.

Za opštine koje su informisane o dodatnim izvorima finansiranja, ključni izvori informacija o tome su: zvanični sajtovi ministarstava i drugih državnih institucija; različite publikacije; javni pozivi, mediji (TV, radio, društvene mreže); Portal EUPR- pozivi; Portal "Poslovno jutro i bolji biznis"; programi donatora; USAID; EUprogres, NVO, Nacionalna služba za zapošljavanje; NALED; sajt EU delegacija; SGKO; Edukacioni centar; Info dan; Mailing liste.

Jedinice lokalne samouprave koje spadaju u drugu grupu su u nešto boljem položaju kada je raznovrsnost izvora finansiranja u pitanja, odnosno u strukturi imaju sva tri izvora finansiranja. Ipak sredstva iz budžeta čine od 96-99% udeo u strukturi izvora finansiranja, te bi povećanje udela sredstava iz ostalih izvora finansiranja, kao i za prvu grupu lokalnih samouprava, bio imperativ.

Treća grupa jedinica lokalnih samouprava iako ima povoljniju strukturu izvora finansiranja, te manji udeo budžetskih sredstava u odnosu na prethodnu grupu, ipak kao drugi dominantan izvor finansiranja ima donacije. U tom smislu, nepovoljnost položaja ovih jedinica lokalnih samouprava se ogleda u nestabilnosti i predvidivosti donatorskih sredstava. Na osnovu toga može se izvesti zaključak da bi povećanje sredstava iz ostalih izvora, naročito sopstvenih sredstava bio značajan napredak u smislu finansijske sigurnosti.

Najpovoljniju strukturu izvora finansiranja u smislu finansijske sigurnosti ima četvrta grupa. Ovu grupu čine jedinice lokalne samouprave koje imaju tri izvora finansiranja, pri tome pored budžetskih sredstava (85-93%) drugi dominantan izvor finansiranja čine sopstvena sredstva i sredstva iz ostalih izvora finansiranja (6-13%).

Finansijska održivost

Analiza deficita i zaduženost lokalnih samouprava je od izuzetne važnosti za ocenu kapaciteta lokalnih samouprava da efikasno upravljaju korišćenjem budžetskih sredstava. Indikator je definisan u skladu sa ciljevima, osnovnim principima i posebnim pravilima fiskalne politike, definisanim u Zakonu o budžetskom sistemu (2015) i Fiskalnom strategijom za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu.

U Zakonu o budžetskom sistemu (2015) definisana su sledeća fiskalna pravila za lokalnu vlast:

- Fiskalni deficit lokalne vlasti može nastati samo kao rezultat javnih investicija.
- Fiskalni deficit lokalne vlasti u određenoj godini ne može biti veći od 10% njenih prihoda u toj godini.
- Izvršni organ lokalne vlasti može da podnese zahtev Ministarstvu za odobrenje fiskalnog deficita iznad navedenog iznosa samo ukoliko je ono rezultat realizacije javnih investicija.

U budžetu lokalne vlasti obezbeđuju se sredstva za finansiranje privremene tekuće nelikvidnosti u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje javni dug. Prema Zakonu o javnom dugu (2015) postoje dva oblika

zaduživanja lokalne vlasti. Prvi, kada se lokalne vlasti zadužuju za finansiranje deficita tekuće likvidnosti, koji nastaje usled neuravnoteženosti kretanja u javnim prihodima i javnim rashodima. Pritom, ukupan iznos zaduživanja mora se vratiti pre kraja budžetske godine u kojoj je ugovoreno i ne može se refinansirati ili preneti u narednu budžetsku godinu. Zaduzivanje za finansiranje deficita tekuće likvidnosti ne sme preći 5% ukupno ostvarenih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Drugi oblik zaduživanja je kada se lokalne vlasti dugoročno zadužuju radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda predviđenih u budžetu lokalne vlasti. Iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini.

U Fiskalnoj strategiji za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, ističe se da je cilj za naredni period smanjenje ukupnog fiskalnog deficita, kako bi se obezbedila održivost duga, likvidnost i solventnost. U strategiji su definisane i mere za smanjenje deficita, čime se predviđa i smanjenje javnog duga. Prema Fiskalnoj strategiji za 2016. godinu, ukupan projektovani dug lokalnih vlasti iznosi 88,3 milijarde dinara. Od tog iznosa, 49,3 milijarde dinara se odnosi na negarantovani¹⁰ dug jedinica lokalne vlasti. Dok strategija predviđa da će dug lokalnih nivoa vlasti u narednom periodu ostati na relativnom nivou od 2,1% BDP, sa druge strane, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, finansiranje razvoja zasniva na mogućnost lokalnih vlasti da se zaduže na finansijskom tržištu. Razvoj jedinica lokalne samoprave zavisi od fleksibilnosti i uspešnosti sistema finansiranja lokalnih vlasti da iskoriste mogućnosti korišćenja tržišta kapitala kao izvora finansiranja.

Dalje, jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da se zadužuju u zemlji i inostranstvu, u različitim valutama za dugoročno finansiranje ili refinansiranje kapitalnih investicionih rashoda, planiranih u budžetu lokalne vlasti. Postoji dva oblika zaduživanja, prvi je od finansijskih institucija i to putem otvorenog postupka javne nabavke kredita ili putem finansijskog lizinga. Drugi oblik je od investitora na tržištu kapitala i to emisijom obveznica.

Na osnovu prethodno navedenih ograničenja iz referentnih dokumenata, procena indikatora finansijske održivosti se zasniva na analizi udela deficita i zaduženosti lokalnih samouprava u odnosu na tekuće prihode. Cilj je oceniti kapacitete lokalnih samouprava da efikasno upravljaju budžetskim sredstvima koristeći relativno rangiranje.

S obzirom da se ne raspolaže podacima o ukupnim dugovima lokalnih samouprava, kao relativan pokazatelj biće prikazan odnos izdataka za otplatu duga i tekućih prihoda za budžetsku godinu.

Od analiziranih 26, samo 4 jedinice lokalne samouprave imaju planirani suficit i to Bela Palanka, Sjenica, Priboj i Vladičin Han. Dok samo Babušnica nema budžetski suficit/deficit (0 dinara). **Prosečan iznos udeo deficita u tekućim prihodima iznosi 9,56%.** LS Leskovac ima istovremeno najveći deficit (235,5 miliona dinara) i najveće tekuće prihode (3,6 milijardi dinara). **Najveći udeo deficita u tekućim prihodima ima Blace (36,78%). Najmanji udeo deficita u tekućim prihodima ima Žitorađa (0,38%).**

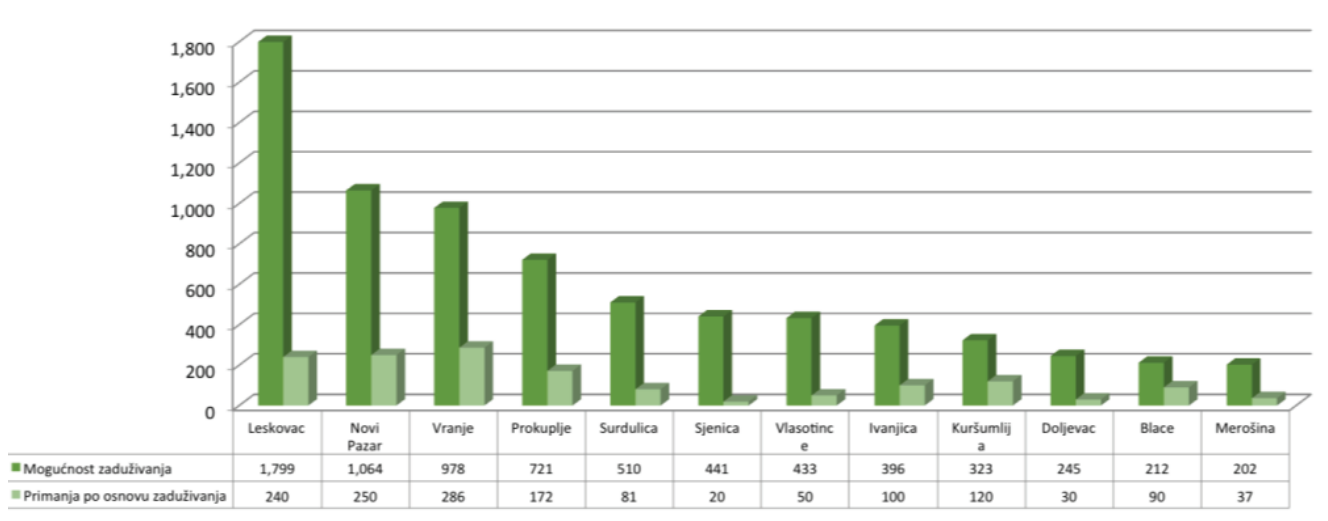
Prema planu za 2016. godinu, budžetski deficit se podmiruje delom iz kredita, a delom iz prenetih neutrošenih sredstava iz prethodne godine, u sledećim opštinama: Blace, Doljevac, Ivanjica, Leskovac, Surdulica, Vlasotince. Dalje, budžetski deficit se podmiruje u potpunosti iz kredita u sledećim opštinama: Kuršumlija, Merošina, Novi Pazar, Vranje. Iz prenetih neutrošenih sredstava iz prethodne godine, budžetski deficit podmiruje se u potpunosti u sledećim opštinama i gradovima: Aleksinac, Bosilegrad, Crna Trava, Svrlijig, Medveđa, Nova Varoš, Tutin, Žitorađa, Gadžin Han, Raška.

U budžetima za 2016. godinu otplatu dugova nisu imale Kuršumlija, Crna Trava, Raška, Bosilegrad i Žitorađa. Najveći udeo predviđen za izdatke po osnovu otplate dugovanja ima Vranje (7,16%). Prosečna vrednost udela izdataka za otplatu kredita iznosi 1,82%.

¹⁰ Garancija jeste uslovna obaveza Republike da plati dospelu, a neizmirenu novčanu obavezu u slučaju ako lokalna vlast, odnosno pravno lice za koje je Republika dala garanciju ne izvrši plaćanje o roku dospeća. (Zakon o javnom dugu, 2015)

Dalje, kada je u pitanju mogućnost zaduživanja lokalnih vlasti, sledeće LS su iskoristile mogućnost (udeo primanja po osnovu zaduživanja u tekućim prihodima): Sjenica (2,27%), Vlasotince (5,78%), Doljevac (6,11%), Leskovac (6,67%), Surdulica (7,9%), Merošina (9,02%), Novi Pazar (11,74%), Prokuplje (11,89%), Ivanjica (12,63%), Vranje (14,63%), Kuršumlija (18,59%), Blace (21,22%). Može se primetiti da iako lokalne valsti prema zakonskom okviru imaju mogućnost da iskoriste do 50% svojih tekućih primanja, ova mogućnost uglavnom ostaje neiskorišćena (Slika 10).

Slika 10. Mogućnost zaduživanja lokalnih vlasti (milioni RSD)



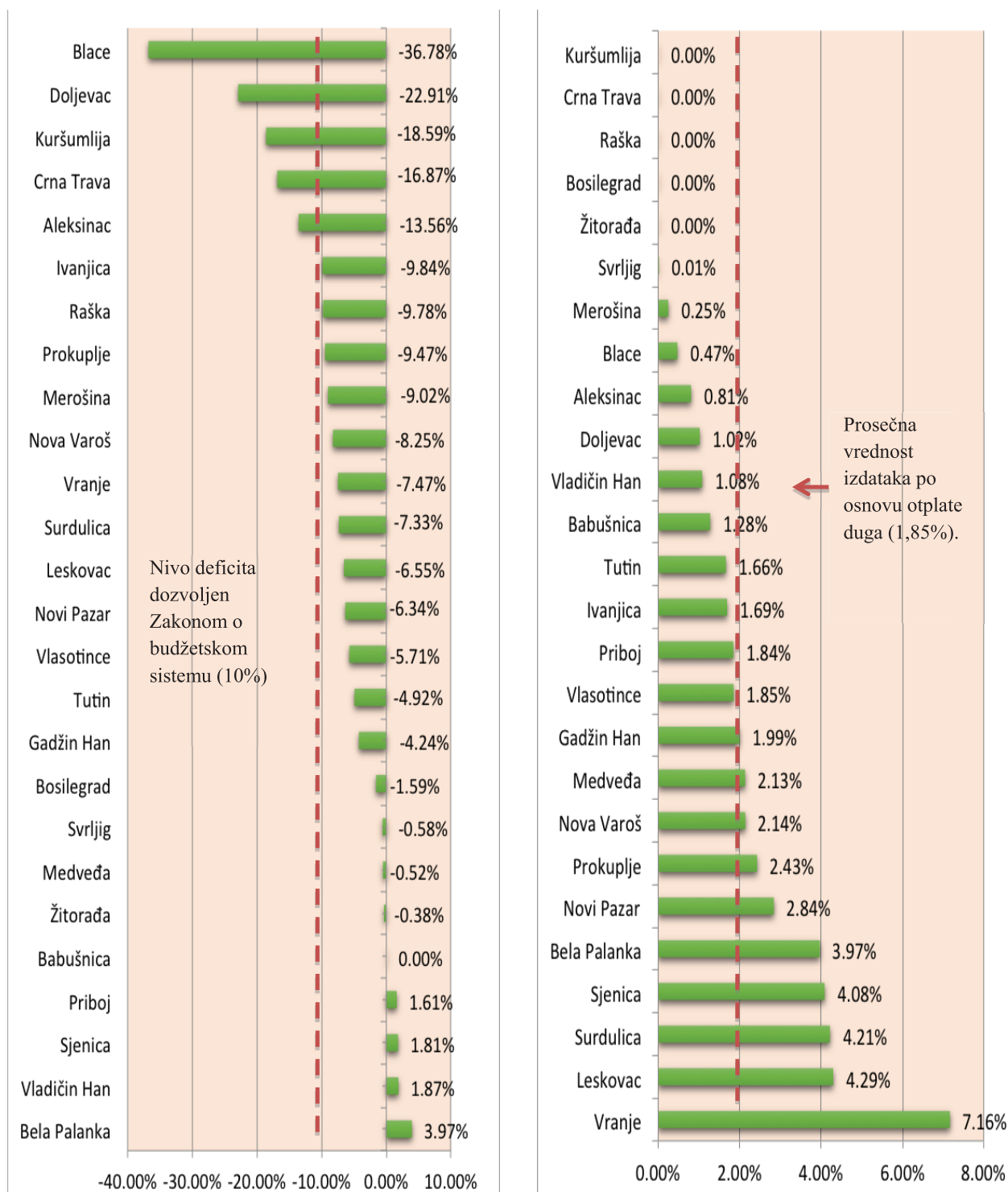
Na osnovu osnovu analize rezultata može se izvršiti klasifikacija na tri grupe lokalnih samouprava:

1. Prvu grupu čine LS koje imaju preko 10% deficit u odnosu na tekuće prihode i to su: Blace (-36,78%), Doljevac (-22,91%), Kuršumlija (-18,59%), Crna Trava (-16,87%) i Aleksinac (-13,56%). Može se reći da su kapaciteti lokalnih samouprava za finansiranje razvoja putem kredita samo delimično iskorišćeni. Dve od pet jedinica lokalnih samouprava nemaju izdatke za otplatu kredita, dok preostale tri imaju izdatke do 1% tekućih prihoda. **Generalno, kapaciteti lokalnih samouprava iz ove grupe zahtevaju značajna unapređenja radi postizanja cilja da efikasno upravljaju finansijama, dugom, nabavkom kredita i finansiranjem kapitalnih investicionih projekata.**
2. Drugu grupu čine LS koje imaju do 10% deficita u odnosu na tekuće prihode (budžetska sredstva i sopstvene prihode). Možemo ih podeliti u sledeće podgrupe:
 - a. Jedinice lokalnih samouprava koje nemaju izdatke po osnovu kredita: Raška, Žitorađa i Bosilegrad. Za navedene jedinice lokalnih samouprava se može konstatovati da iako relativno efikasno upravljaju te ne ostvaruju veliki deficit, sa druge strane, ne koriste svoje finansijske kapacitete u svrhu razvoja i to korišćenjem kredita kao izvora finansiranja.
 - b. Jedinice lokalnih samouprava koje imaju deficit do 10% i koriste kredite kao izvor finansiranja (0,01-7,16%): Svrljig, Merošina, Tutin, Ivanjica, Vlasotince, Gadžin Han, Medveđa, Nova Varoš, Prokuplje, Novi Pazar, Surdulica, Leskovac i Vranje. Može se primetiti da ove jedinice lokalnih samouprava imaju razvijene mehanizme za finansiranje razvoja, međutim efikasnost finansijskog upravljanja zahteva dalja unapređenja.
3. Treću grupu čine lokalne samouprave koje nemaju deficit ili imaju suficit i koriste kredite za finansiranje razvoja. Ovu grupu lokalnih samouprava čine: Babušnica, Priboj, Sjenica, Vladičin Han i Bela Palanka i navedene LS imaju izdatke za otplatu dugova. Kao što je već napomenuto u uvodnom delu, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, finansiranje razvoja

zasniva na mogućnosti lokalnih vlasti da se zaduže na finansijskom tržištu. Odnosno, kapaciteti jedinica lokalnih samouprava da fleksibilno i uspešno upravljaju sistemom finansiranja ocenjuju se na osnovu sposobnosti lokalnih vlasti da koriste tržište kapitala kao izvor finansiranja. U tom smislu, budući da pomenute JLS koriste tržište kapitala kao izvor finansiranja može se zaključiti da ova grupa lokalnih samouprava ima u određenoj meri razvijenije kapacitete da efikasno upravlja finansijama.

Na osnovu prikazanih rezultata i iznetih zapažanja može se zaključiti da lokalne samouprave nedovoljno efikasno upravljaju finansijama, kao i da nedovoljno koriste kredite kao izvore finansiranja daljeg razvoja. U tom smislu izgradnja kapaciteta bi podrazumevala unapređenje ovog aspekta finansijskih kapaciteta i to najpre edukacijom u vezi mogućnosti korišćenja tržišta kapitala za finansiranje razvoja jedinica lokalnih samouprava.

Slika 11. Deficit i izdaci za otplatu duga lokalnih samouprava, u % prihoda (budžetski i sopstveni prihodi)



3. Udeo izdataka za zaposlene (plate i doprinosi) u ukupnim planiranim rashodima i izdacima lokalnih samouprava (%)

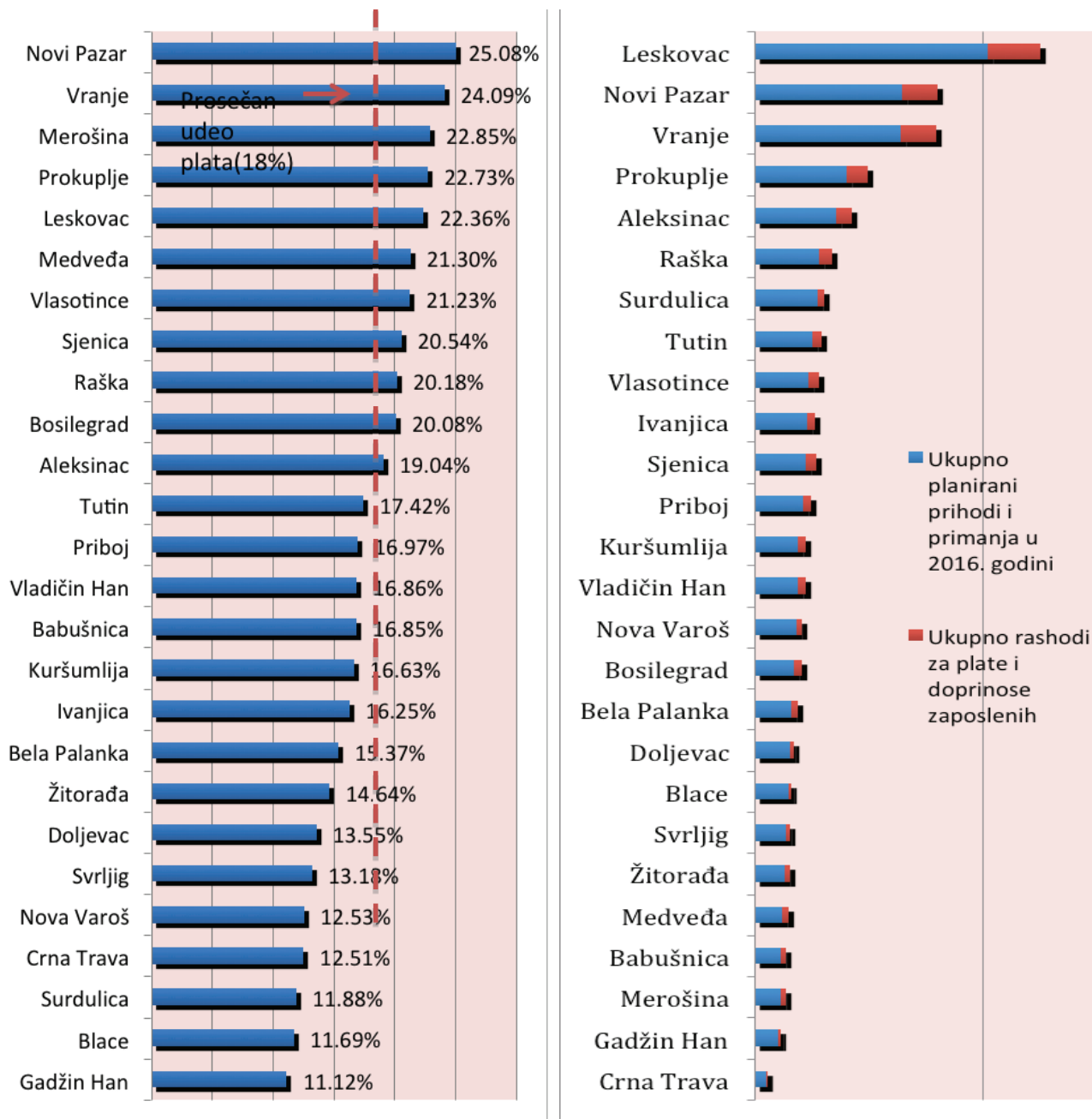
Prilikom definisanja ovog indikatora uzeta su obzir fiskalna pravila za lokalnu vlast, sadržana u Zakonu o budžetskom sistemu (2015), kao i Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, kojom se planira nastavak procesa racionalizacije. Smanjenje deficita se u najvećoj meri zasniva na prilagođavanju na strani rashoda, gde su među glavnim merama smanjenje plata u javnom sektoru i racionalizacija.

Prosečan udeo plate u ukupnim planiranim rashodima i izdacima lokalnih samouprava iznosi 18%. Minimalno jedinice lokalne samouprave izdvajaju 11%, dok maksimalno izdvajanje iznosi 25%. Ocena indikatora je izvršena rangiranjem vrednosti udela rashoda za zaposlene u ukupno planiranim rashodima i izdacima (Slika 12).

Ciljevi racionalizacije, posebno fiskalnih pravila za lokalne samouprave, definisani u Zakonu o budžetskom sistemu (2015), kao i ciljevi definisani u Fiskalnoj strategiji za period 2016-2018. godine, usmeravaju finansijsko upravljanje ka smanjenju udela plata u tekućim rashodima u cilju povećanja javnih investicija. Stoga natprosečno visoka izdvajanja za plate predstavljaju pokazatelj neefikasnog upravljanja budžetskim sredstvima. Smanjenje ovih izdvajanja vodilo bi oslobađanju sredstava za investiciona ulaganja.

Prvu grupu čine lokalne samouprave koje imaju natprosečno visoka izdvajanja za plate (preko 18%), pri čemu imaju u apsolutnom iznosu relativno visoka izdvajanja za plate u odnosu na niske ukupne prihode i to su: Merošina (22,85%), Medveđa (21,30%) i Bosilegrad (20,08%). Ovu grupu karakteriše izuzetno niska efikasnost finansijskog upravljanja, koja za posledicu ima da se već niski prihodi lokalnih samouprava u značajnoj meri raspoređuju na plate zaposlenih.

Slika 12. Udeo izdataka za zaposlene (plate i doprinosi) u ukupnim planiranim rashodima i izdacima lokalnih samouprava (%).



Drugu grupu čine lokalne samouprave koje imaju natprosečno visoka izdvajanja za plate (preko 18%), pri čemu u apsolutnom iznosu imaju najviša izdvajanja za plate, kao i ukupne prihode i to su: Sjenica (20,54%), Vlasotince (21,23%), Raška (20,18%), Aleksinac (19,04%), Prokuplje (22,73%), Vranje (24,09%), Novi Pazar (25,08%) i Leskovac (22,36%). Dakle, slično kao i za prvu grupu lokalnih samouprava radi se o neefikasnosti, koja za posledicu ima manje sredstava koja mogu biti iskorišćena u svrhu finansiranja razvoja.

Treću grupu čine lokalne samouprave čija su izdvajanja za plate ispod proseka (ispod 18%) i to su: Gadžin Han (11,12%), Crna Trava (12,51%), Svrljig (13,13%), Doljevac (13,55%), Žitorađa (14,64%), Bela Palanka (15,37%), Ivanjica (16,25%), Kuršumljija (16,63%), Babušnica (16,85%), Vladičin Han (16,86%), Priboj (16,97%) i Tutin (17,42%). Ova grupa lokalnih samouprava je relativno efikasna.

Četvrtu grupu čine LS koje pored toga što imaju ispod proseka izdvajanja za plate, po relativnom rangi apsolutnih iznosa izdataka za plate i ukupnih prihoda spadaju u najefikasnije LS, i to su: Blace (11,69%), Surdulica (11,88%) i Nova Varoš (12,53%).

Zaključak

Na osnovu prethodno prikazane analize finansijskih kapaciteta može se zaključiti da lokalne samouprave nisu u dovoljnoj meri razvile finansijsku sigurnost, održivost i racionalnost trošenja sredstava. Pojedinačno po lokalnim samouprava zaključci su dati u okviru analize samih indikatora, dok su opšti nalazi sledeći:

- Jedinice lokalne samouprave imaju nedovoljno razvijenu strukturu izvora finansiranja. Prema preporukama USAID (2011), ključna komponenta izgradnje kapaciteta finansijskog upravljanja, koja garantuje održivost jeste raznovrsnost i ujednačenost različitih izvora finansiranja, uz napomenu da ni jedan izvor finansiranja ne bi trebalo da bude veći od 40% ukupnih prihoda. Kao što je već napomenuto, mešoviti model finansiranja jedinica lokalnih samouprava u Srbiji čine tri vrste prihoda: izvorni javni prihodi, ustupljeni javni prihodi i transferna sredstva iz budžeta Republike. Visinu transfernih sredstava i ustupljenih prihoda utvrđuje Republika, dok visinu izvornih prihoda utvrđuju same jedinice lokalnih samouprava. Dalje, strukturu tekućih prihoda jedinica lokalnih samouprava čine budžetska sredstva, sopstvena sredstva i donacije. U budžetima za 2016. godinu, u strukturi tekućih prihoda budžetska sredstva su imala udeo od 92%, sopstvena sredstva 4,5%, dok su donacije činile 3,4% tekućih prihoda. Iz prikazane strukture, može se primetiti raznovrsnost izvora finansiranja, međutim, finansiranje jedinica lokalnih samouprava u najvećoj meri i dalje zavisi od budžetskih sredstava koje određuje Republika. Izmene zakonske regulative koja se tiče finansiranja lokalnih samouprava u prethodnih par godina su u značajnoj meri uticale na smanjenje sopstvenih sredstava. S tim u vezi, jedan od izazova sa kojima se lokalne vlasti suočavaju je balans između mogućnosti da utvrđivanjem stope izvornih poreza stvaraju stimulativan ambijent za investiranje i privlačenje kapitala i mogućnosti da povećanjem istih stopa uvećaju sopstvene prihode. Naravno, ostaje prostor da se po ostalim osnovama uvećaju sopstveni prihodi. Dalje, donacije kao izvor finansiranja predstavljaju namenski bespovratan prihod, koji u najvećoj meri zavisi od donatora, dakle nisu predvidljiv i stabilan deo sistema finansiranja. U skladu sa tim, jedinice lokalnih samouprava koje imaju veći udeo donacija od sopstvenih prihoda u ukupnim tekućim prihodima, mogu rizikovati stabilnost i predvidljivost sistema finansiranja.
- Većina jedinica lokalnih samouprava ima budžetski deficit, koji je u skladu sa fiskalnim pravilima definisanim za lokalne vlasti u Zakonu o budžetskom sistemu (2015), a čiji je cilj obezbediti dugročnu održivost fiskalne politike u Republici Srbiji. Sa jedne strane cilj je držati fiskalni deficit jedinica lokalne samouprave u okvirima definisanim Fiskalnom strategijom, koju Ministarstvo finansija definiše za trogodišnji period. Sa druge strane cilj je upravljati resursima koristeći mogućnosti finansijskog tržišta za finansiranje kapitalnih investicija, koji će omogućiti rast BDP, a samim tim u dužem vremenskom periodu i finansijsku održivost. Kao što je već napomenuto, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, finansiranje razvoja pruža mogućnost lokalnih vlasti da se zaduže na finansijskom tržištu. Razvoj jedinica lokalne samouprave zavisi od fleksibilosti i uspešnosti sistema finansiranja lokalnih vlasti da iskoriste mogućnosti korišćenja tržišta kapitala kao izvora finansiranja. U skladu sa tim, ocena kapaciteta lokalnih samouprava da efikasno upravljaju budžetskim sredstvima, koristeći kao relativan pokazatelj odnos izdataka za otplatu duga i prihoda za tekuću budžetsku godinu, pokazala je da su ovi kapaciteti samo delimično razvijeni, budući da prosečna vrednost izdatka po osnovu otplate dugovanja u odnosu na tekuće prihode iznosi 1,82%. Dalje, lokalne samouprave mogu koristiti deficit za izmirenje dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode do 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. U tom smislu deficit se može tumačiti kao razvojni potencijal lokalnih samouprava, koji je u slučaju analiziranih lokalnih samouprava u značajnoj meri neiskorišćen.
- Udeo izdataka za zaposlene (plate i doprinosi) u ukupnim planiranim rashodima i

izdacima je za većinu jedinica lokalnih samouprava visok. To dalje znači da na raspolaganju imaju manje sredstava za razvojne projekte. Ciljevi racionalizacije, posebna fiskalna pravila za lokalne samouprave definisana u Zakonu o budžetskom sistemu (2015), kao i ciljevi definisani u Fiskalnoj strategiji za period 2016-2018. godine, usmeravaju finansijsko upravljanje ka smanjenju udela plata u tekućim rashodima u cilju povećanja javnih investicija. Stoga natprosečno visoka izdvajanja za plate predstavljaju pokazatelj neefikasnog upravljanja budžetskim sredstvima, dok bi smanjenje ovih izdvajanja vodilo oslobađanju sredstava za investiciona ulaganja.

4.2.4. Transparentnost i regulatorni okvir

Svrha rada lokalne samouprave je pružanje potrebnih usluga i stvaranje povoljnog regulatornog okruženja za poslovanje na lokalnom nivou. Efektivnost i efikasnost rada lokalne samouprave se meri brzinom i kvalitetom odgovora ovlašćenih institucija na lokalnom nivou na potrebe građana, odnosno obavljanje poslova koji su im u nadležnosti.

Jedan od najvećih izazova je usvajanje promena pravne regulative na centralnom nivou. Sprovođenje zakona podrazumeva usvojena podzakonska akta. U praksi primena izmenjenih ili novih podzakonskih akata zavisi od kapaciteta lokalne samouprave da se informiše i prikupi neophodna tumačenja od nadležnog Ministarstva, prosledi informacije o izmenama u radu zaposlenih, obuci zaposlene za postupanje u skladu sa izmenama, informiše građane o izmenama i postupima u skladu sa zakonskim izmenama. Jedinice lokalne samouprave imaju zakonom predviđen rok do kada moraju početi da postupaju u skladu sa zakonskim izmenama, međutim posebno značajnu ulogu u ovom procesu ima komunikacija lokalne samouprave sa centralnim i pokrajinskim organima.

Centralni, pokrajinski i lokalni organi rade zajedno da bi ostvarili svoja prava i dužnosti. Ova saradnja može imati različite oblike ali u našim propisima nije posebno razrađena, niti postoji izričita obaveza konsultovanja nižih nivoa vlasti od strane viših –što je od naročitog značaja kada se usvajaju zakoni, strategije i programi razvoja relevantni za lokalnu samoupravu. Ovakva saradnja i konsultovanje može se ostvarivati između državnih organa i jedinica lokalne samouprave pojedinačno, ali i posredstvom asocijacija lokalnih vlasti, čiji je zadatak da zastupaju interese svojih članova.

Kroz upitnik koji je korišćen za istraživanje na terenu, predstavnici opština i gradova su procenjivali kvalitet saradnje sa organima centralne vlasti (nadležnim ministarstvima i drugim državnim institucijama) na skali od 1 do 5 (gde je 1 najniža a 5 najviša ocena). Prosečna ocena **kvaliteta saradnje sa državnim institucijama** je 3,7. Većina jedinica lokalnih samouprava je zadovoljna saradnjom, ali se po kriterijumu percepcije kvaliteta saradnje mogu podeliti u sledeće grupe:

1. 19 jedinica lokalne samouprave: Babušnica, Bujanovac, Kuršumlija, Medveđa, Svrlijig, Trgovište, Blace, Bosilegrad, Gadžin Han, Ivanjica, Knjaževac, Leskovac, Nova Varoš, Novi Pazar, Priboj, Prijepolje, Prokuplje, Vlasotince, Vranje su ocenili kvalitet saradnje sa organima centralne vlasti visokim ocenama (ocenama 4 i 5).
2. 9 jedinica lokalne samouprave je ocenilo da je kvalitet saradnje na srednjem nivou (ocena 3): Aleksinac, Bojnik, Brus, Crna Trava, Doljevac, Merošina, Preševo, Surdulica, Tutin.
3. Bela Palanka, Sjenica i Žitorađa smatraju da je njihova saradnja sa državnim institucijama na nezadovoljavajućem nivou (ocenili su kvalitet saradnje ocenom 2).

Preporuke u vezi sa unapređenjem saradnje, neophodne za efektivno sprovođenje svake regulatorne izmene, odnose se na unapređenje procesa komunikacije, medijacije i pregovaranja sa organima centralne i regionalne vlasti. Komunikacija posredstvom asocijacija/udruženja lokalnih vlasti jedan je od najefikasnijih nači-

na, posebno za lokalne samouprave iz regiona koje imaju zajedničke interese. Važan preduslov za efektivnu komunikaciju jeste informisanost organa jedinica lokalne samouprave, odnosno blagovremeno raspolaganje tačnim i pouzdanim informacijama o regulatornim izmenama, tumačenju i rokovima.

Sa druge strane organi jedinice lokalne samouprave donose odluke od značaja za opštinu/grad i određena akta koja važe za tu opštinu/grad. Problemi u sprovođenju zakona i različitih odluka javljaju se najčešće usled neuvažavanja realnih okolnosti pri njihovoj izradi, nepostojanja materijalnih pretpostavki i/ili kadrovske kapaciteta za njihovu realizaciju. To znači da je u procesu donošenja odluka i podzakonskih akata na lokalnom nivou neophodno uključiti sve aktere na koje se regulative odnose (lokalno stanovništvo, organizacije civilnog društva, privrednike) i unaprediti znanja i veštine zaposlenih koji se bave normativnim poslovima.

U skladu sa tim, za procenu regulatornog okvira na lokalnom nivou, bitni elementi su proceniti dostupnost informacija, uključiti javnost u proces pripreme i donošenja odluka/propisa i ažurnost sprovođenja propisa.

Dostupnost informacija o radu lokalnih samouprava i donetim odlukama i/ili podzakonskih akata usvojenih od strane lokalne samouprave podrazumeva transparentnost rada jedinice lokalne samouprave. Prema inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu koju sprovodi Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije, a finansira Evropska unija, transparentnost rada lokalne samouprave je važan princip dobrog upravljanja. Na taj način se može pozitivno uticati na građane, medije i organizacije civilnog društva za ispoljavanje vlastitog uticaja. U skladu sa principom transparentnosti, informacije treba da budu dostupne, lako pretražive, pouzdane, relevantne, lako razumljive, besplatne i ažurirane.

Transparentnost rada lokalnih samouprava analizirana je sa aspekta javno dostupnih dokumenata: Informator o radu, Akt o sistematizaciji, Strateška dokumenta, Broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, Programski budžet za tekuću godinu.

Broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave nije dostupan ni u jednoj jedinici lokalne samouprave. Sa aspekta drugih dokumenata:

1. Najvišu transparentnost u radu ima Nova Varoš, gde su dostupna sva dokumenta (osim broja zaposlenih).¹¹
2. Sledeće opštine i gradovi koji imaju manje nedostatke:
 - Blace (nije dostupan Finansijski izveštaj za prethodnu godinu)
 - Raška (nisu dostupna strateška dokumenta)
 - Ivanjica (nije dostupan Akt o sistematizaciji, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Novi Pazar (nije dostupan Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Vladičin Han (nisu dostupna dokumenta o javnim nabavkama, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Vlasotince (nije dostupan Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, strateška dokumentacija nije ažurirana).¹²
3. Sledeće opštine i gradovi sa delimično dostupnim dokumentima:
 - Bosilegrad, Kuršumljija, Merošina, Priboj i Surdulica (nemaju dostupne Akt o sistematizaciji i Finansijski izveštaj za prethodnu godinu)
 - Bojnik (nema dostupne Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, budžet za 2016. godinu, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Sjenica (nema dostupan Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, dokument o javnim nabavkama, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Tutin (nema dostupne Akt o sistematizaciji i Dokumenta o javnim nabavkama)

¹¹Pojedina strateška dokumenta su dostupna samo na sajtu SKGO

¹²Informatoru u radu nije ažuriran za tekuću godinu u opštinama Aleksinac, Brus, Doljevac, Gadžin Han, Nova Varoš, Raška, Vlasotince, Vladičin Han, Surdulica, Priboj, Bosilegrad.

- Aleksinac, Doljevac, Prokuplje i Žitorađa (nemaju dostupne Akt o sistematizaciji i Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, strateška dokumentacija nije ažurirana)¹³
 - Prijepolje (nema dostupne Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, budžet za 2016. godinu)
 - Brus (nema dostupne Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, budžet za 2016. godinu i strateška dokumenta)
 - Svrlijig (nema dostupne Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu i strateška dokumenta)
 - Leskovac (nema dostupne Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu i dokumenta o javnim nabavkama)
 - Medveđa (nema dostupne Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu i strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Vranje (nema dostupne Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu i dokumenta o javnim nabavkama, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Knjaževac (nema dostupne Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, budžet za 2016. godinu i dokumenta o javnim nabavkama, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Babušnica (nema dostupne Informator o radu, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, dokumenta o javnim nabavkama, strateška dokumentacija nije ažurirana)
 - Bela Palanka i Gadžin Han (nemaju dostupne Akt o sistematizaciji, Finansijski izveštaj za prethodnu godinu, dokumenta o javnim nabavkama, strateška dokumentacija nije ažurirana)
4. Opštine i gradovi koje imaju najmanje dostupne informacije su:
- Crna Trava (dostupan budžet za 2016. godinu i dokumenta o javnim nabavkama)
 - Lebane (dostupna dokumenta o javnim nabavkama i strateška dokumentacija, koja nije ažurirana)
 - Bujanovac (dostupan Akt o sistematizaciji)
 - Trgovište (dostupna dokumenta o javnim nabavkama)
 - Preševo (dostupna strateška dokumentacija koja nije ažurirana).

Zaključak je da:

- Jedinice lokalne samouprave treba da unaprede saradnju sa državnim institucijama (organima regionalne i centralne vlasti) i ojačaju svoju ulogu u procesu donošenja zakonskih akata koji se odnose na njihov rad. Jedan od preporučenih načina komunikacije je komunikacija posredstvom asocijacija/udruženja, posebno kada lokalne samouprave iz regiona imaju zajedničke interese.
- Transparentnost kao važan princip dobrog upravljanja rada lokalnih samouprava je na niskom nivou. Većina jedinica lokalne samouprave nema u potpunosti dostupne informacije od javnog značaja, što smanjuje uvid u rad lokalne samouprave i može uticati na javnost u pripremi i donošenju odluka/propisa.

¹³Strateška dokumenta za Doljevac, Knjaževac, Kuršumliju, Lebane, Leskovac, Merošinu, Novu Varoš, Preševo, Prijepolje, Prokuplje, Sjenicu, Vlasotince, Žitorađe dostupna su na sajtu SKGO.

4.3. Partnerstvo

Kapaciteti jedinice lokalne samouprave se, prema primenjenoj metodologiji smatraju veoma bitnim elementom ukupnih institucionalnih kapaciteta. Saradnja na lokalnom nivou može biti ostvarena sa privrednim subjektima i organizacijama civilnog društva, međutim sa aspekta jačanja institucionalnih kapaciteta od posebne važnosti je saradnja i partnerski odnos sa drugim jedinicama lokalne samouprave, odnosno međuopštinska saradnja. Prema (Pavlović-Križanić, 2010) strateški dokumenti su veoma važan preduslov za uspostavljanje međuopštinske saradnje. Strateški dokumenti predstavljaju polaznu osnovu za planiranje razvoja po sektorima u narednim godinama, polazne osnove za planiranje i na osnovu njih treba da bude uočljiva težnja ka policentričnom razvoju i jačanju koncepta međuopštinskog povezivanja i regionalne konkurentnosti.

Najčešći oblik međuopštinske saradnje u Srbiji je zajedničko učestvovanje u projektu koji finansiraju jedinice lokalne samouprave, donator ili privatni partner. Međuopštinska saradnja ima izuzetan značaj za partnere u toj saradnji jer kroz razmenu iskustava i tehničku podršku dolazi do jačanja institucionalnih kapaciteta, a takav izvor jačanja kapaciteta mogu uspostaviti sve jedinice lokalne samouprave, bez bilo kakvih teritorijalnih ograničenja, koje u njoj pronalaze ekonomski, kulturni ili drugi zajednički interes.

Preduslovi za uspostavljanje kvalitetne međuopštinske saradnje su postojanje finansijskih sredstava (trenutno u Srbiji su za projekte međuopštinske saradnje na raspolaganju donatorska sredstva, fondovi Evropske unije, USAID i UNDP program,) i regulatornog (pravnog) okvira (najznačajniji Zakoni za međuopštinsku saradnju su: Zakon o regionalnom razvoju, Zakon o javnoj svojini, Zakon o komunalnim delatnostima). Institucionalni okvir za razvoj međuopštinske saradnje čine regionalne razvojne agencije. U Republici Srbiji postoji 15 akreditovanih razvojnih agencija, od kojih se 7 nalazi na teritoriji jedinica lokalne samouprave koje su obuhvaćene ovim istraživanjem.

Rezultati empirijskog istraživanja pokazuju da 22 jedinice lokalne samouprave poseduju određeni oblik saradnje sa drugom opštinom ili gradom.

U Tabeli 7. prikazani su oblici međuopštinske saradnje za opštine i gradove koje su dale odgovor u istraživanju. Većina jedinica lokalne samopurave ima zajednički projekat sa drugom opštinom/gradom koji je usmeren na rešavanje zajedničkog ili istog problema koji se javlja u obe opštine.

Saradnja je regulisana sporazumima, protokolima o saradnji i ugovorima. Najčešće zastupljen oblik zajedničke saradnje predstavljaju projektne aktivnosti iz sledećih oblasti:

- Upravljanje otpadom - Primetno je da dosta jedinica lokalne samouprave saraduje po pitanju upravljanja otpadom: (Aleksinac, Bela Palanka, Babušnica, Bujanovac, Trgovište).
- Komunalna delatnost – Aleksinac, Bela Palanka, Merošina, Priboj (u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave Nova Varoš, Prijepolje, Sjenica).
- Životna sredina – Bujanovac (Strateška procena uticaja na životnu sredinu Pčinjskog okruga)
- Ekonomski razvoj - Zajedničke inicijative usmerene na ekonomski i industrijski razvoj su evidentirane samo u Leskovacu i Priboju.¹⁴
- Prekogranična saradnja – Bela Palanka, Bosilegrad
- Sport – Priboj

¹⁴ Leskovac je jedina jedinica lokalne samouprave koja ima plan za privlačenje SDI, dok plan kapitalnih investicija pored Leskovca ima samo Vladičin Han.

- Rodna ravnopravnost – Priboj (u saradnji sa opštinama Prijepolje i Nova Varoš)
- Proizvodnja voća – saradnja između opština Bujanovac, Vladičin Han, Surdulica, Trgovište, Bosilegrad, Preševo i Žitorađa. Kuršumljija je aktivna u klasteru Topličkog, Jablaničkog i Pčinjskog okruga
- Vanredne situacije – Babušnica
- Učešće na sajmovima – Babušnica
- Turizam - Prokuplje, Kuršumljija, Lebane, Bojnik, Medveđa, Novi Pazar
- Poljoprivreda - Novi Pazar, Tutin i Sjenica
- Rodna ravnopravnost – Priboj (u saradnji sa JLS Prijepolje i Nova Varoš)
- Socijalna zaštita – Vranje.

Saradnja između opština koje su predmet ovog istraživanja:

- Aleksinac – Merošina (u okviru projekta EU Progres, ali bez naznake u kojoj oblasti)
- Bela Palanka – Babušnica (upravljanje čvrstim komunalnim otpadom)
- Bosilegrad - Trgovište (trans-granična saradnja sa Pernikom)
- Bosilegrad - Surdulica (učesće građana)
- Bujanovac - Vladičin Han – Surdulica – Trgovište – Bosilegrad – Preševo – Žitorađa (proizvodnja voća u Pčinjskom okrugu)
- Novi Pazar – Tutin – Sjenica (Regionalni centar za razvoj poljoprivrede)
- Novi Pazar – Raška (Mere zaštite od poplava u slivu reke Raška)
- Prokuplje – Kuršumljija – Lebane - Bojnik - Medveđa (Klaster u oblasti turizma – planina Radan)
- Priboj - Nova Varoš – Prijepolje – Sjenica (Zajedničko privredno društvo Sanitarna deponija)
- Priboj – Prijepolje – Nova Varoš (Inicijative vezane za rodnu ravnopravnost)
- Surdulica – Vladičin Han (realizacija projekta u okviru Programa Exchange 4, bez naznake u kojoj oblasti).

Tabela 7. Oblici međuopštinske saradnje

| Oblik međuopštinske saradnja | |
|------------------------------|--|
| Aleksinac | Upravljanje otpadom „Keleš“ (Nišavski okrug + Sokobanja); Izgradnja regionalnog vodovoda sa akumulacije Bovan (opštine Aleksinac, Paraćin, Ražanj i Sokobanja); Izrada elaborata o zonama sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja akumulacije Bovan (2015) Aleksinac i Sokobanja; Pojedinačni zajednički projekti - sa Ražnjem (EU Exchange 4), sa Merošinom (EU Progres) |
| Babušnica | Projekti vanrednih situacija, učeća na sajmovima i niz drugih oblasti sa JLS iz okruga |
| Bela Palanka | Upravljanje čvrstim komunalnim otpadom (Bela Palanka, Babušnica, Pirot i Dimitrovgrad); LS Etropole (Bugarska) - Strategija socijalne zaštite opštine Bela Palanka i Etropole, Sporazum o bratimljenju; LS Slovenska Bistrica (Slovenija) – Povelja prijateljstva; LS Pećinci - Sporazum o razumevanju; Asocijacija LS juga Srbije; |
| Bosilegrad | Projekat o trans-graničnoj saradnji Bosilegrad-Trgovište - Pernik; Fond za učešće građana (CIF) Surdulica – Bosilegrad; Proizvodnja voća u Pčinjskom okrugu. |
| Bujanovac | Regionalno upravljanje otpadom; Strateška procena uticaja na životnu sredinu Pčinjskog okruga; Bujanovac – Prejudice - Saradnja školskih ustanova za decu Srpske, Albanske i Romske nacionalnosti. Proizvodnja voća u Pčinjskom okrugu (Vladičin Han, Surdulica, Trgovište, Bosilegrad, Preševo, Žitorađa) - završeni donatorski projekti |
| Doljevac | Strategija, plan |
| Gadžin Han | Izrada strateških dokumenata; Sprovođenje projekata; |
| Ivanjica | Saradnja se obično zasniva na projektnom nivou u cilju rešavanja zajedničkih problema iz iste oblasti; |
| Knjaževac | Saradnja sa članicama RARIS-a; |
| Kuršumlja | Klaster u oblasti turizma (planina Radan) sa opštinama Prokuplje, Kuršumlja, Lebane, Bojnik and Medveđa - završeni donatorski projekata. Klaster u oblasti proizvodnje voća - Toplički, Jablanički i Pčinjski okrug - završeni donatorski projekat |
| Lebane | Bez odogovora |
| Leskovac | Saradnja LER kancelarija; Saradnja kroz izradu i sprovođenje projekata; |
| Medveđa | Protokoli o saradnji na pojedinim projektima od značaja za saradnju na međuopštinskom nivou; |
| Merošina | Postoji saradnja na realizaciji međuopštinskih projekata usmerenih na razvoj lokalne zajednice i jačanje lokalnih usluga građanima, kao i na pružanju komunalnih usluga građanima; |
| Nova Varoš | Institucionalna saradnja na međuopštinskom nivou podrazumeva obezbeđenje ravnomernog regionalnog razvoja, kvalitetnije vršenje javnih usluga, način usklađivanja organizacije vlasti sa potrebama društva s obzirom na njegove strukturalne osobine i potrebe, teritorijalna organizacija, decentralizacija; |
| Novi Pazar | Strateško pozicioniranje Pešter Agro klastera - završeni donatorski projekata; Regionalni centar za razvoj poljoprivrede (sa opštinama Novi Pazar, Tutin and Sjenica) - završeni donatorski projekat; Mere zaštite od izlivanja reke Raška - Završeni donatorski projekat |
| Preševo | Saradnja sa institucijama gde smo osnivači; Sa republičkim organima postoji dobra saradnja. Proizvodnja voća u Pčinjskom okrugu (sa opštinama Bujanovac, Vladičin Han, Surdulica, Bujanovac, Trgovište, Bosilegrad, Žitorađa) |
| Priboj | Projekti u oblasti ekonomske saradnje, privrednog i industrijskog razvoja sa Šidom (R.Srpska), Zajedničke aktivnosti za Međuopštinske omladinske sportske igre 2018; Zajedničko privredno društvo Sanitarna deponija Banjica (sa JLS Nova Varoš, Prijepolje i Sjenica); Inicijative vezane za rodnu ravnopravnost JLS Prijepolje i Nova Varoš; |
| Prijepolje | Razvijanje različitih projektnih ideja u cilju rešavanja ključnih problema; Zajedničko privredno društvo Sanitarna deponija Banjica (sa JLS Nova Varoš, Prijepolje i Sjenica) |
| Raška | Preko Regionalne agencije za prostorni i regionalni razvoj Raškog i Moravičkog okruga; Mere zaštite od izlivanja reke Raška - Završeni donatorski projekat |

Analizirajući oblike međuopštinske saradnje može se zaključiti da:

1. 22 jedinice lokalne samouprave imaju uspostavljenu međuopštinsku saradnju sa jednom ili više opština/gradova:
 - a. Aleksinac, Bela Palanka, Bujanovac, Novi Pazar, Priboj i Sjenica imaju najveći broj različitih projekata.
 - b. Prijepolje, Nova Varoš, Merošina, Babušnica, Bosilegrad, Knjaževac, Kuršumlja, Leskovac, Preševo, Raška, Surdulica, Trgovište, Tutin, Vladičina Han, Vranje i Žitorađa imaju razvijenu međuopštinsku saradnju, ali saraduju u manje oblasti od prethodnih 5 jedinica lokalne samouprave.

2. Većina jedinica lokalne samouprave - Bujanovac, Knjaževac, Leskovac, Nova Varoš, Sjenica, Vranje, Vladičin Han, Surdulica, Trgovište, Bosilegrad, Preševo, Raška, Žitorađa imaju razvijenu regionalnu saradnju (odnosno saraduju sa opštinama u okrugu).
3. 5 jedinica lokalne samouprave - Doljevac, Gadžin Han, Ivanjica, Medveđa i Svrljig, nisu naznačili konkretne oblike saradnje.
4. 6 jedinica lokalne samouprave - Blace, Bojnik, Brus, Crna Trava, Prokuplje i Vlasotince, treba informisati o mogućnostima međuopštinske saradnje i očekivanim efektima i osnažiti za saradnju sa opštinama i gradovima u regionu. Bojnik i Prokuplje imaju samo jednu inicijativu sa drugim opštinama u oblasti turizma.¹⁵

Zaključak je da:

- Jedinice lokalne samouprave delimično koriste prednosti međuopštinske saradnje.
- Na teritoriji 34 jedinice lokalne samouprave koje su obuhvaćene ovim istraživanjem postoji 7 akreditovanih regionalnih razvojnih agencija.
- Više od 1/3 ispitanih jedinica lokalne samouprave ne saraduju sa drugim opštinama ili nisu pronađeni podaci o saradnji.
- 2/3 jedinica lokalne samouprave imaju međuopštinsku saradnju (sa jednom ili više opština).

Za jedinice lokalne samouprave je od izuzetne važnosti prepoznavanje šanse da se kroz aktivnosti međuopštinske saradnje (individualno ili preko Agencije za regionalni razvoj) na najbolji mogući način iskoriste postojeći resursi; da se sa resursima drugih opština i gradova zajednički ostvare bolji rezultati u rešavanju određenih problema i posledično unaprede ukupni kapaciteti lokalne samouprave. Bitan preduslov za uspešnu međuopštinsku saradnju je usklađivanje strateških razvojnih ciljeva sa planiranim aktivnostima međuopštinske saradnje.

¹⁵Za opštinu Lebane nije dostupan podatak.

Zaključak

Ocena institucionalnih kapaciteta 34 jedinice lokalne samouprave izvršena je na osnovu sedam elemenata koji su podeljeni u 3 kategorije: strateško upravljanje, organizacija i saradnja. Za svaki od navedenih elemenata, koji opisuju po jedan segment institucionalnih kapaciteta lokalne samouprave, definisani su indikatori na osnovu kojih su ocenjeni kapaciteti.

Kapaciteti strateškog upravljanja ocenjeni su na osnovu razvijenosti strateškog okvira i to analizom strategija po oblastima, akcionih planova po oblastima, usklađenosti realizovanih i planiranih projekata iz programskog budžeta sa strateškim dokumentima, kao i broja zaposlenih koji su edukovani iz oblasti strateškog upravljanja.

Organizacija, kao deo institucionalnih kapaciteta jedinica lokalnih samouprave, bila je ocenjena na osnovu sledećih elemenata: organizaciona struktura, upravljanje finansijama, upravljanje ljudskim resursima, transparentnost i regulatorni okvir. Ljudski resursi su posmatrani kroz perspektivu broja zaposlenih i ulaganje u edukaciju i razvoj zaposlenih. Interna organizacija je posmatrana sa aspekta analize funkcija svih institucija na lokalnom nivou. Finansijski kapaciteti su bili ocenjeni na osnovu tri indikatora i to: finansijske sigurnosti, na osnovu udela različitih izvora u ukupnim tekućim prihodima; finansijske održivosti, na osnovu zaduženosti i deficita lokalnih samouprava; i po osnovu udela troškova zaposlenih (plate) u odnosu na prihode lokalnih samouprava. Transparentnost je ocenjena na osnovu indikatora dostupnosti dokumenata od javnog značaja i kvaliteta saradnje sa organima centralne vlasti. Na kraju, međuopštinska saradnja, kao kategorija institucionalnih kapaciteta, ocenjena je korišćenjem indikatora broja i raznovrsnosti projekata koji su rezultat međuopštinske saradnje.

Unapređenje institucionalnih kapaciteta treba da doprinese strateškom upravljanju razvojem jedinica lokalne samouprave, određivanju prioriteta po različitim oblastima razvoja i usklađivanju dugoročnih prioriteta sa programima i projektima koji se sprovode. Sve jedinice lokalne samouprave treba da imaju Strategiju održivog razvoja, relevantnu za sadašnji i budući period, kao i sektorska strateška dokumenta koja se baziraju na Strategiji održivog razvoja. Istraživanjem je utvrđeno da određeni broj jedinica lokalne samouprave treba da revidira i unapredi kvalitet postojećih strateških dokumenata. Pored toga, jačanje institucionalnih kapaciteta treba da omogući samostalnost jedinica lokalne samouprave za strateško planiranje, praćenje i evaluaciju rezultata razvoja, odnosno smanjenu zavisnost od eksterne pomoći u ovoj oblasti.

Preporuke koje bi omogućile dostizanje željenog stanja u ovoj oblasti odnose se na obezbeđenje priručnika/uputstava/konsultacija/treninga u sledećim oblastima:

- Strateško upravljanje (strateško planiranje, određivanje ciljeva i prioriteta, praćenje i evaluacija lokalnog razvoja)
- Kreiranje i unapređenje strateških dokumenata.

Jedinice lokalne samouprave bi trebalo da izvrše analizu institucija na lokalnom nivou, njihovih nadležnosti i ovlašćenja, poslova i zadataka, broja i strukture zaposlenih kako bi se: a) izbeglo preklapanje ovlašćenja i poslova, b) postigla efikasnija koordinacija rada između različitih organa i institucija na lokalnom nivou i c) efikasnije usvajanje promena koje reforma javnog sektora donosi.

Pored toga, jedinice lokalne samouprave treba da omoguće razvoj zaposlenih kroz unapređenje njihovih znanja i veština, kao bi na efikasniji način doprinali boljim performansama organizacije. Razvoj ovih kapaciteta može doprineti unapređenju administrativnih procedura.

Imajući u vidu da finansijska sredstva predstavljaju preduslov za ostvarivanje razvojnih ciljeva, težnja jedinica lokalne samouprave treba da bude usmerena na racionalno korišćenje raspoloživih sredstava i prikupljanje sredstava iz vanbudžetskih izvora. Rezultati istraživanja su pokazali da struktura izvora finansiranja treba da

bude značajno unapređena, odnosno da lokalne samouprave treba da imaju više različitih izvora finansiranja, ujednačene zastupljenosti. Donatorska sredstva su često usmerena na projekte koji ne potiču iz strateških prioriteta, a pozajmljena sredstva (kredit) se minimalno koriste. U cilju unapređenja strukture izvora sredstava, jedinice lokalne samouprave treba podsticati na apliciranje za donatorska i druga bespovratna sredstva, kao i za kredite po osnovu razvojnih, investicionih projekata koji su u skladu sa razvojnim prioritetima. Ulaganjem u razvojne investicione projekte stvaraju se preduslovi za ekonomsku aktivnost.

Jedna od ključnih karakteristika dobrog upravljanja je transparentnost u radu, koja treba da bude zastupljena u svim jedinicama lokalne samouprave, zbog čega je neophodno obezbediti dostupnost dokumenata od javnog značaja. Unapređena transparentnost može doprineti boljem uvidu u rad lokalne samouprave i uticati na javnost pri pripremi i donošenju odluka/propisa. Organi lokalne vlasti u svom radu saraduju sa pokrajinskim i centralnim organima vlasti kako bi ostvarili svoja prava i dužnosti. Ova saradnja je neophodna u cilju efektivnog sprovođenja svake regulatorne i/ili reformske izmene i iziskuje kontinuirani rad na njenom unapređenju.

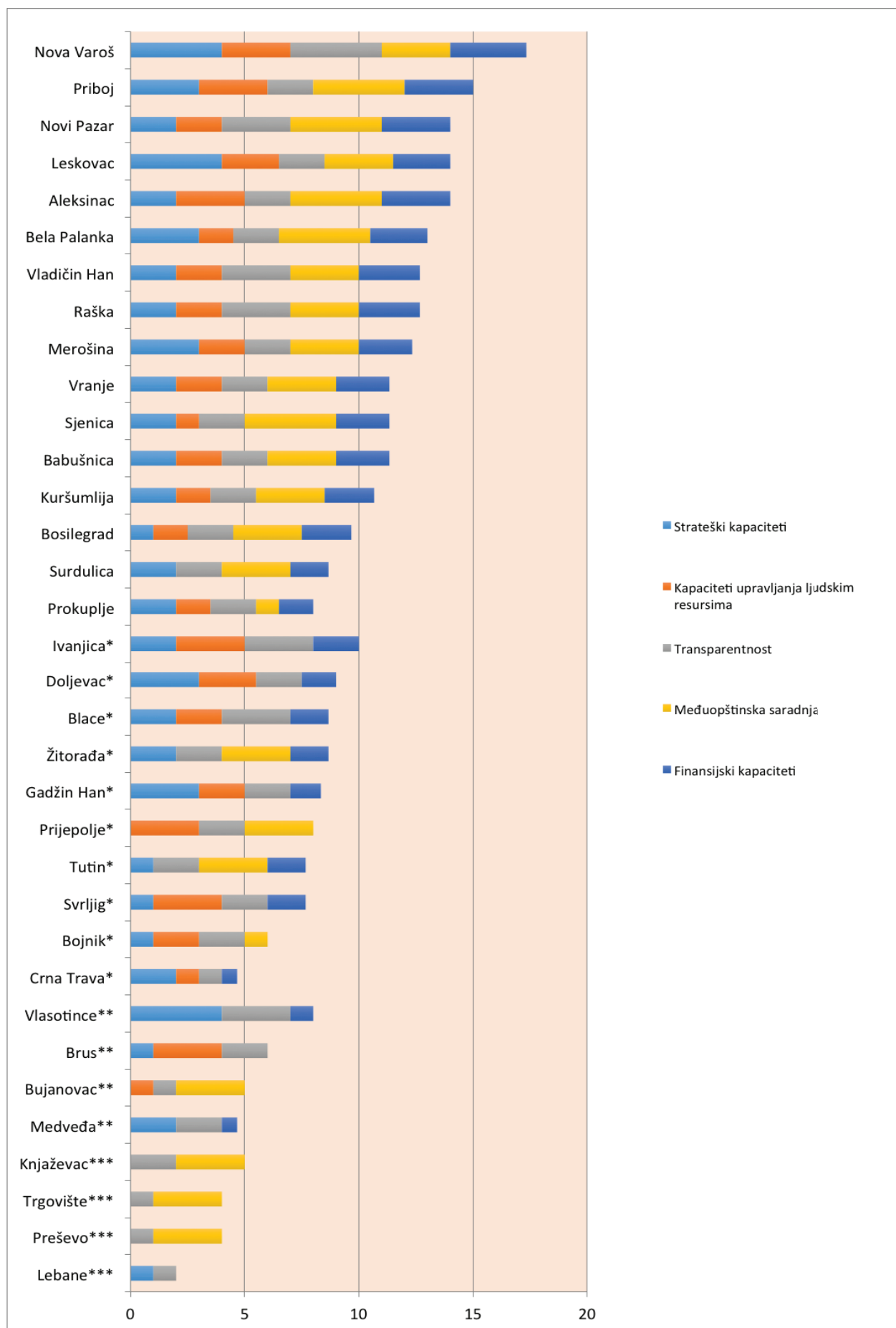
U kontekstu unapređenja organizacionih kapaciteta jedinica lokalne samouprave preporuke se odnose na obezbeđenje priručnika/uputstava/konsultacija/treninga u sledećim oblastima:

- Organizacija i koordinacija (sprovođenje horizontalne funkcionalne analize, organizacione forme, koordinacija rada)
- Upravljanje ljudskim resursima (razvoj i motivacija zaposlenih, povezanost između performansi zaposlenih i organizacionih performansi, deljenje znanja u organizaciji)
- Upravljanje finansijama
- Pisanje projektnih predloga
- Upravljanje komunikacijom, pregovaranje i lobiranje sa različitim interesnim stranama.

Neophodno je da jedinice lokalne samouprave teže umrežavanju jedinica lokalnih samouprava sa privredom, međusobno na regionalnom nivou i na međuopštinskom nivou, uz korišćenje različitih potencijala u cilju sprovođenja različitih inicijativa (infrastrukturni projekti, projekti vezani za komunalnu delatnost i zaštitu životne sredine, ekonomske aktivnosti, socijalna zaštita itd.).

Slika 13. prikazuje kako su sumarno ocenjene na osnovu ključnih pokazatelja i međusobno rangirane 34 jedinice lokalne samouprave

Slika 13 – Ukupna ocena kapaciteta jedinica lokalnih samouprava



Sumarna ocena je pokazala da su najbolje rangirane jedinice lokalne samouprave Nova Varoš, Priboj, Novi Pazar, Leskovac, Aleksinac i Bela Palanka. Navedene jedinice lokalne samouprave zahtevaju unapređenje kapaciteta, ali u odnosu na druge analizirane lokalne samouprave potrebna unapređenja su manja i ne odnose se na sve kapacitete u istoj meri. Konkretno, Nova Varoš treba da proširi međuopštinsku saradnju i finansijske kapacitete, Priboj treba da unapredi transparentnost u svom radu, a zatim ostale kapacitete po kojima je na srednjem nivou razvijenosti. Novi Pazar primarno treba da unapredi strateške kapacitete, Leskovac transparentnost i finansijske kapacitete, Aleksinac strateške kapacitete i transparentnost, a Bela Palanka transparentnosti, finansijske i strateške kapacitete.

Ostale lokalne samouprave pripadaju grupi sa srednjim nivoom razvoja institucionalnih kapaciteta, prema rezultatima ovog istraživanja. Vladičin Han, Raška, Vranje, Sjenica, Babušnica, Kuršumlija, Bosilegrad, Surdulica i Prokuplje zahtevaju značajno unapređenje strateških kapaciteta, u smislu definisanja sektorskih strateških planova koji treba da budu usklađeni sa Strategijom održivog razvoja i planiranjem projekata u skladu sa prioritetima razvoja. Za opštinu Merošina prioritet je transparentnost u radu.

Jedinice lokalne samouprave Ivanjica, Doljevac i Blace, prema ovom istraživanju, takođe spadaju u grupu opština sa srednje razvijenim kapacitetima, ali za kompletnu ocenu kapaciteta ne postoji evidencija o saradnji ovih opština sa drugim opštinama. Isto se odnosi i na opštinu Žitorađe, s tim što za ovu opštinu nedostaju podaci vezani za upravljanje ljudkim resursima. Prijepolje, Tutin, Svrljig, Bojnik i Crna Trava su prema ključnim pokazateljima svrstane u grupu lokalnih samouprava sa najmanje razvijenim institucionalnim kapacitetima. Ove opštine zahtevaju značajno unapređenje kapaciteta po svim pokazateljima.

Sve prikazane jedinice lokalne samouprave treba posebno da rade na analizi organizacije različitih organa i institucija na lokalnom nivou i koordinaciji njihovog rada.

Analiza raspoloživih podataka ukazuje da za Bujanovac i Brus nisu dostupni programski budžeti kao i da ove opštine treba da unaprede svoje strateške kapacitete i transparentnost. Medveđa takođe treba da unapredi strateške kapacitete i transparentnost, dok je opština Vlasotince u nešto povoljnijem položaju po oceni strateških kapaciteta i transparentnosti, ali nema evidentirane inicijative koje su rezultat međuopštinske saradnje. Za opštine Trgovište, Preševo, i Knjaževac, dostupne su samo informacije za transparentnost i međuopštinsku saradnju, pri čemu i ti kapaciteti treba da budu značajno unapređeni. Za opštinu Lebane analizirani su samo podaci vezani za strateške kapacitete i transparentnost, ali su ocene ovih kapaciteta na niskom nivou.

U odnosu na prednosti i nedostatke jedinica lokalne samouprave, koji su utvrđeni ovim istraživanjem u daljem koraku izdvojiće se mehanizmi koji su najznačajniji za svaku jedinicu lokalne samouprave. Svrha primene ovih mehanizama u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta je postizanje održivog rada lokalne samouprave bez zavisnosti od eksperata.

Reference

- AFROASIE, 2010. Institutional Capacity Building Framework.
- Bhagavan, M. & Virgin, I., 2004. Generic Aspects of Institutional Capacity Development in Developing Countries. Stockholm: Stockholm University.
- Bošnjak, V. & Stubbs, P., 2007. Towards a New Welfare Mix for the Most Vulnerable: Reforming Social Services in Bosnia-Herzegovina, Croatia and Serbia. Zagreb, The Institute of Economics.
- Bryan, TK., 2011, Exploring the Dimensions of Organizational Capacity for Local Social Service Delivery Organizations Using a Multi-Method Approach.
- Carlton, B., 1997. A Model For Municipal Institutional Capacity analysis. Canada: s.n.
- Coulter, M., 2013. Strategic Management in Action. 6. edition ed. New Jersey: Pearson Education.
- Damjanović, D., Jerinić, J. & Pavlović-Križanić, T., 2011. Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji. Beograd: PALGO centar.
- Dezelan, T., Maksuti, A. & Ursic, M., 2014. Capacity of local development planning in Slovenia: strengths and weaknesses of local sustainable development strategies. *Lex localis*, 12(3).
- Dimitrova, A., 2002. Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics*, 25(4), pp. 171-190.
- Đorđević, S., 2012., Funkcionisanje sistema lokalne samouprave u Srbiji, Alternativna nacionalna strategija decentralizacije. Centar za regionalizam. pp 81-108.
- Fiskalna strategijaza 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu. (" Službeni glasnik RS " , br . 54/09 , 73/10 , 101/10 , 101/11 , 93/12 , 62/13 , 63/13 - ispravka , 108/13 , 142/14 i 68/15)
- Kersting, N., Vetter, A. (eds), 2003. Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency? Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kopanja, A., Teodorović, I. & Njegovan, Z., 2013. Analiza procesa planiranja u gradovima i opštinama u republici u Srbiji. Beograd: SKGO.
- Milovanović, D., Nenadić, N. & Todorović, V., 2012. Studija o unapređenju Zakonodavnog procesa u Republici Srbiji. Beograd: Dr Mike Falke.
- OECD, The Local Economic and Employment Development Programme (LEED): Best Practices in Local Development).
- Otoo, S., Agapitova, N. & Behrens, J., 2009. The Capacity Development Results Framework - A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development: The World Bank.
- Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 101/2015 i 114/2015)
- Pavlović-Križanić, T., 2010. Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnosti i izazovi. Beograd: SKGO.
- Pejčić, D., 2011. Ekonomski kapacitet lokalnih samouprava za privlačenje investicija, , Beograd: Projekat Institucionalna podrška SKGO .
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, Sl. Glasnik RS, br. 9/14 , 42/14
- UNDP, 2002. Developing Capacity Through Technical Cooperaton - Country Experiences. Edited by Stephen Browne ed.
- UNDP, 2008. Capacity development - Practice Note.
- USAID, 2011, Performance monitoring and evaluation - TIPS - Measuring institutional capacities.
- Milosavljević, B., 2012, Reforma Lokalne Samouprave U Srbiji. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(3), 749-768.
- Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)
- Virgin, I. & Bhagavan, M., 2004. Generic Aspects of Institutional Capacity Development in Developing Countries. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- The World Bank & Group, 2016. Horizontal Functional Review of Central Government, s.l.: s.n.
- The World Bank, 2006. Infrastructure in Europe and Central Asia Region: Approaches to sustainable services.

The World Bank, 2014 . Document of the World Bank “Tunisia Urban development Plan and Local Governance Program”.

World Bank Institute, 2012. The Capacity Development Results Framework.

Zakon o finansiranju lokalnih samouprave (“Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 125/2014, 95/2015)

Zakon o javnom dugu (“Sl. glasnik RS”, br. 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015)

Zakon o javnoj svojini (“Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014)

Zakon o budžetskom sistemu (“Sl. glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon i 103/2015)

Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. (“Sl. glasnik RS”, br. 68/15)

Žikić, M. & Mak, D., 2010. Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, Beograd: Projekat Institucionalna podrška SKGO.

Prilog 1

| | Socijalna zaštita | Sport | Mladi | Obrazovanje | Kultura | Infrastruktura | Urbanizam | Rezvoj i funkcionisanje JLS | Pojoprivreda | Turizam, Brendiranje | Projekti sa OCD | Projekti ekonomskog razvoja | Zaštita životne sredine | Komunalna delatnost | Zdravstvo | Zapošljavanje | Rodna ravnopravnost | GIS | Romi | Izbegla i raseljena lica | Upravljanje otpadom |
|--------------|-------------------|-------|-------|-------------|---------|----------------|-----------|-----------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------|-----------|---------------|---------------------|-----|------|--------------------------|---------------------|
| Aleksinac | ◊□ | ◊ | ◊ | ○ | ○ | ○ | ○ | □ | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ | ○ | ○ | ◊ | □ | ◊ | ◊ | |
| Babušnica | | ◊ | ○ | ○ | ○ | □ | ○ | ○ | ○ | ○ | △ | □ | ○ | ○ | ○ | ○ | ◊ | □ | ◊ | ● | |
| Bela Palanka | △ | ● | ● | | | △ | △ | | △ | △ | | ○ | | △ | | | | | ◊ | | |
| Blace | □ | ◊ | ◊● | ○ | ○ | □ | □ | □ | ○ | ○ | ○ | □ | ○ | ○ | □ | ● | | | | | ◊ |
| Bojnik | △ | ◊ | ● | | | □ | | ● | □ | | | | | | | | □ | | ● | ● | |
| Bosilegrad | ◊□ | ◊ | ○ | ○ | ○ | □ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ● | ○ | | ● | ◊ | | | □ | | |
| Brus | △ | △ | | | △ | | | | △ | △ | | ◊ | | | | | | | | | ● |
| Bujanovac | △ | ● | ◊ | | | □ | | ● | ● | ● | | ◊● | □ | □ | | □ | ◊ | ◊ | ◊ | | ◊ |
| Crna trava | ○ | ● | ● | | | □ | | ○ | △ | | | | | | | | | | | | |
| Doljevac | △ | ◊ | ● | ◊● | △ | ○ | ○ | ○ | ● | △ | ◊ | | ○ | ○ | ● | ● | | | | ◊ | |
| Gadžin han | ◊□ | ○ | ◊ | ● | | □ | | ○ | □ | ◊ | | □ | □ | | ● | ● | | | ◊ | ● | ● |
| Ivanjica | □ | ○ | ● | | △ | ○ | □ | △ | △ | △ | | ◊ | □ | □ | □ | ● | | | | | ● |
| Knjaževac | ◊● | | | | | | | ● | | ◊● | | | | | | | | | | ● | |
| Kuršumlija | □ | ◊ | | ○ | ○ | □ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ◊ | ○ | ○ | ○ | ● | □ | □ | ○ | ● | |
| Lebane | | ◊ | | | | | | ● | ◊ | | | ● | △ | □ | ○ | △ | ◊ | | ◊ | | |
| Leskovac | □ | △ | ◊● | ○ | ○ | □ | □ | □ | △ | □ | | ● | △ | □ | △ | △ | ◊ | | ◊ | | |
| Medveđa | ◊△ | □ | ◊ | △ | △ | △ | △ | □ | ● | △ | | □ | △ | ○ | ● | □ | | | □ | | |
| Merošina | | ◊ | ● | | | | ○ | | ◊ | | | | ○ | | ● | | | | | ● | ● |
| Nova Varoš | ◊● | ◊ | ● | △ | △ | □ | △ | ○ | △ | △ | | ● | △ | □ | □ | | | | | | ◊ |
| Novi Pazar | □ | ◊ | □ | □ | □ | □ | ○ | □ | △ | △ | | △ | □ | □ | □ | ● | | | ● | | |
| Preševo | ◊ | | ◊ | | | △ | | □ | □ | | | ◊ | □ | □ | | | | | | | |
| Priboj | □ | | □ | | □ | □ | | □ | | | | | | | | | ◊ | ● | | | □ |
| Prijepolje | □ | ◊ | □ | □ | | □ | △ | □ | | | | □ | △ | | □ | □ | | | | | □ |
| Prokuplje | | ◊ | | | □ | □ | | □ | ○ | □ | | ● | □ | □ | □ | ● | | | □ | | |
| Raška | □ | ◊ | ● | | □ | □ | | □ | □ | □ | | □ | □ | ○ | | ◊ | | | | | □ |
| Sjenica | □ | ○ | ○ | | | □ | ○ | ○ | | ○ | | ○ | | □ | | □ | | | | | |
| Surdulica | ◊ | ○ | ○ | ● | ○ | □ | ○ | □ | ○ | □ | | □ | ● | ○ | ○ | ● | ○ | | ○ | ● | ● |
| Svrljig | △ | ○ | ○ | | ○ | △ | | ○ | ◊ | △ | | | | | | ● | | | | | |
| Trgovište | ◊ | □ | △ | | | ● | □ | □ | ◊ | | | | □ | △ | ● | | | | | | ● |
| Tutin | | ○ | ○ | ○ | ○ | △ | △ | □ | ○ | ○ | | ○ | ○ | ○ | □ | □ | | | | | □ |
| Vladičin han | □ | ● | | | | □ | | □ | | | | □ | □ | □ | | □ | □ | □ | | | □ |
| Vlasotince | ◊△ | ○ | ◊● | △ | △ | □ | ○ | □ | △ | △ | | △ | △ | □ | ● | □ | ○ | | ● | | ● |
| Vranje | □ | ○ | ○ | ○ | ○ | □ | ○ | □ | ◊ | □ | | □ | ○ | ○ | ○ | □ | | | | | |
| Žitораđa | | | | | | □ | | □ | | | | □ | ○ | □ | □ | | | | | | |

Legenda

- △ Percepcija o najzastupljenijim oblicima angažovanja
- Projekti sa donatorima, svi projekti su završeni (izvor: EU progres, sajтови jedinica LS)
- Projekti iz Programskog budžeta za 2016. godinu
- ◊ Strategije
- Akcioni planovi

DRUGI DEO
ZAPOŠLJIVOST RANJIVIH I MARGINALIZOVANIH
GRUPA

MAJA JANDRIĆ

Većina LS iz posmatrane grupe pripada grupi nedovoljno razvijenih, izrazito nedovoljno razvijenih ili devastiranih područja. Posmatrane 34 LS su prema demografskim karakteristikama veoma heterogena grupa. Prirodni priraštaj na 1000 stanovnika u posmatranoj grupi od 34 LS varira od -28,6 u Crnoj Travi do 8,7 u Tutinu. Prosečna starost stanovništva je najniža u Preševu, Tutinu, Novom Pazaru, Bujanovcu i Sjenici (ispod 40 godina), dok su najviše vrednosti ovog pokazatelja u Svrljigu, Gadžinom Hanu i Crnoj Travi (iznad 50 godina). Obrazovna struktura stanovništva starijeg od 15 godina je nepovoljna. U 14 od 34 LS više od 50% stanovnika radnog uzrasta ima osnovno obrazovanje ili manje.

Prema podacima Popisa iz 2011. godine o strukturi zaposlenosti po delatnostima, u 16 od 34 LS udeo poljoprivredne zaposlenosti prelazi 30%. Iako postoje izuzeci (npr. Vranje, i u određenoj meri Prokuplje i Raška), više stope zaposlenosti su najčešće povezane sa višim udelima poljoprivredne zaposlenosti.

Prema podacima NSZ, udeli ranjivih (teže zapošljivih) grupa (mladi, lica starija od 50 godina, Romi, osobe sa invaliditetom, nekvalifikovani i niskokvalifikovani nezaposleni i tehnološki viškovi) u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti u 2015. godini su veoma visoki u svim posmatranim LS (od 82,9% u Priboju do 91,3% in Bujanovcu).

U većini LS su relativno visoki udeli registrovanih nezaposlenih lica iz starosne grupe između 25 i 29 godina u u ukupnom broju lica u starosnoj grupi 25-29 godina, što ukazuje na činjenicu da su nakon završetka obrazovanja šanse za pronalazak zaposlenja pre napunjenih 30 godina male.

Učešća lica starosti 50-64 godine u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti se značajno razlikuju među LS i blisko su povezana sa demografskim karakteristikama LS. Kvalifikaciona struktura nezaposlenih lica iz ove starosne grupe je nepovoljna u svim LS. Većina nezaposlenih iz ove starosne grupe su u veoma dugoj nezaposlenosti (duže od dve godine), u skoro svim posmatranim LS.

Starosna struktura nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih se razlikuje među LS. Ipak, u svim posmatranim LS, više od 20% nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih lica je starije od 50 godina. Trajanje nezaposlenosti kod nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih lica je veoma dugo.

Učešća tehnoloških viškova u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti se kreću od relativno niskih vrednosti (2% i manje) u Tutinu, Gadžinom Hanu, Prijepolju, Preševu, Prokuplju i Babušnici do više od 10% u Vranju (10%), Raškoj (10%), Knjaževcu (11%), Trgovištu (12%), Svrljigu (12%) i Ivanjici (14%). Udeli lica starosti 50-64 među tehnološkim viškovima su u većini LS visoki.

Trajanje nezaposlenosti kod registrovanih nezaposlenih OSI je u proseku veoma dugo - u jednom broju LS su značajni udeli registrovanih nezaposlenih OSI koji su statusu nezaposlenih duže od 10 godina.

U svih 34 LS udeli registrovanih nezaposlenih Roma koji su nekvalifikovani ili niskokvalifikovani su veoma visoki. Takođe, u najvećem broju LS učešće veoma duge nezaposlenosti kod registrovanih nezaposlenih Roma je relativno visoko.

Popisni podaci pokazuju da su u jednom broju LS stope aktivnosti i stope zaposlenosti žena značajno niže od odgovarajućih stopa za ukupno stanovništvo iste starosti. Učešća nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih žena su relativno visoka.

U strukturi zapošljavanja sa evidencije u većini LS dominiraju mladi, kao i nekvalifikovani i niskokvalifikovani. Izuzeci su Bela Palanka, Vladičin Han i Bosilegrad, gde su lica starija od 50 godina druga najznačajnija grupa (najveći udeo u Beloj Palanci i Vladičinom Hanu imaju mladi, a nekvalifikovana i niskokvalifikovana

lica u Bosilegradu).

U proseku, kod lica starosti 50-64 godine i Roma prisutne su najniže vrednosti racija $\frac{\text{broj zaposlenih lica sa evidencije}}{\text{broj nezaposlenih}}$, dok su najviše vrednosti zabeležene kod OSI, mladih, i u određenoj meri, kod tehnoloških viškova.

Kada je u pitanju zapošljavanje sa evidencije, kvalitet radnih mesta se značajno razlikuje među posmatranim LS. Iako je udeo radnih mesta koja podrazumevaju zasnivanje radnog odnosa u većini LS značajan (sa izuzetkom Trgovišta, Raške i Svrljiga), u nekim LS su udeli radnih mesta koja se odnose na ugovore na određeno vreme relativno visoki (npr. u Prokuplju, Vranju, Bosilegradu, Knjaževcu, Ivanjici, Prijepolju, Priboju, Leskovcu).

1. DEMOGRAFSKE KARAKTERISTIKE I SITUACIJA NA TRŽIŠTU RADA

1.1. Demografske karakteristike

Posmatranu grupu od 34 LS možemo podeliti u četiri podgrupe prema broju stanovnika:

1. Tri grada sa više od 50.000 stanovnika (Leskovac, Novi Pazar i Vranje);
2. Šest LS koje imaju između 30.000 i 50.000 stanovnika (Aleksinac, Prokuplje, Bujanovac, Prijepolje, Tutin i Ivanjica);
3. Osam LS koje imaju između 20.000 i 30.000 stanovnika (Knjaževac, Preševo, Vlasotince, Sjenica, Priboj, Raška, Lebane i Vladičin Han);
4. Dvanaest LS sa između 10.000 i 20.000 stanovnika (Surdulica, Kuršumlija, Doljevac, Žitorađa, Nova Varoš, Brus, Merošina, Svrljig, Bela Palanka, Babušnica, Blace i Bojnik), i
5. Pet LS sa manje od 10.000 stanovnika (Gadžin Han, Bosilegrad, Medveđa, Trgovište i Crna Trava).¹⁶

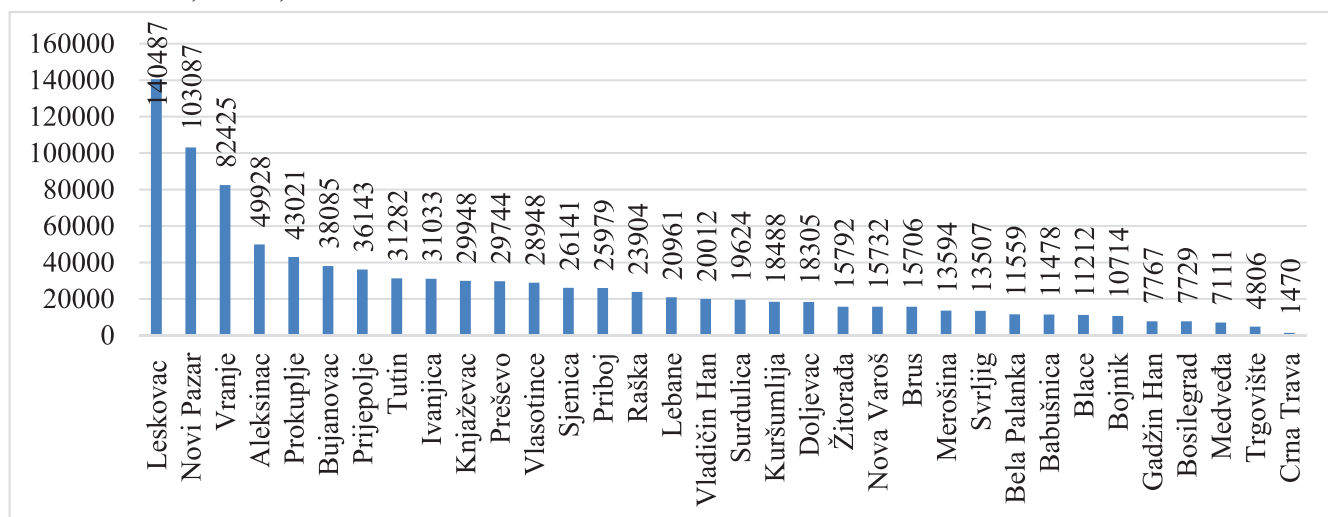
Prirodni priraštaj na 1000 stanovnika u posmatranoj grupi od 34 LS varira od -28,6 u Crnoj Travi do 8,7 u Tutinu. Prema prirodnom priraštaju razlikuju se dve grupe LS: Tutin, Novi Pazar, Preševo, Bujanovac i Sjenica sa pozitivnim prirodnim priraštajem (na 1000 stanovnika) s jedne, i sve ostale LS, koje imaju negativan prirodni priraštaj, s druge strane. Najniži prirodni priraštaj na 1000 stanovnika imaju Crna Trava (-28,6), Gadžin Han (-23) i Svrljig (-20,7).

Većina LS iz posmatrane grupe pripada grupi nedovoljno razvijenih, izrazito nedovoljno razvijenih ili devastiranih područja.¹⁷

¹⁶Klaster analiza LS po osnovu ključnih demografskih karakteristika prikazana je u Tabeli 2. u okviru dela 1.2.8. Pregled najvažnijih karakteristika tržišta rada za svaku od 34 LS.

¹⁷Prema: <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=171>

Slika 1. Procenjen broj stanovnika 2014, RZS.

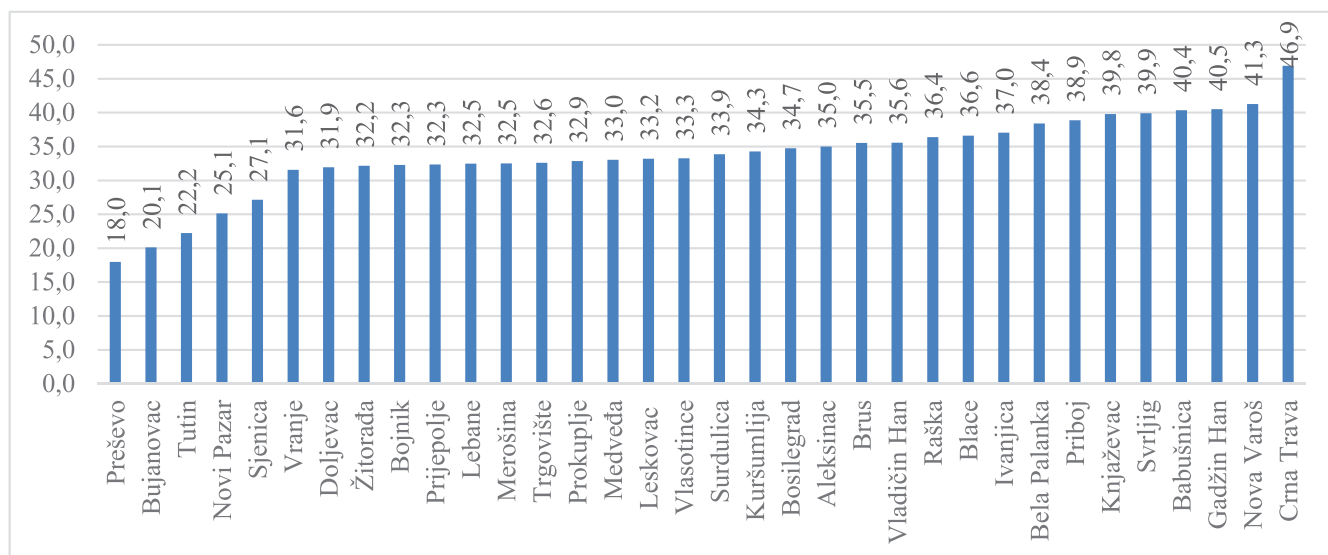


Udeo stanovništva radnog uzrasta (starosti od 15 do 64 godine) u ukupnom broju stanovnika varira od 53,9% u Gadžinom Hanu do 70,1% u Bujanovcu. Ova varijabla je visoko negativno korelisana sa stopom demografske zavisnosti stanovništva starijeg od 65 godina (broj stanovnika starijih od 65 godina u odnosu sa brojem stanovnika starosti od 15 do 64 godine), kao i sa prosečnom starošću stanovništva u LS.

Prosečna starost stanovništva je najniža u Preševu, Tutinu, Novom Pazaru, Bujanovcu i Sjenici (ispod 40 godina), dok su najviše vrednosti ovog pokazatelja u Svrljigu, Gadžinom Hanu i Crnoj Travi (iznad 50 godina).

Udeo stanovnika starosti 50-64 u ukupnom broju stanovnika radnog uzrasta se takođe veoma razlikuje u posmatranim LS i uzima vrednosti od 18% u Preševu do 46,9% u Crnoj Travi.

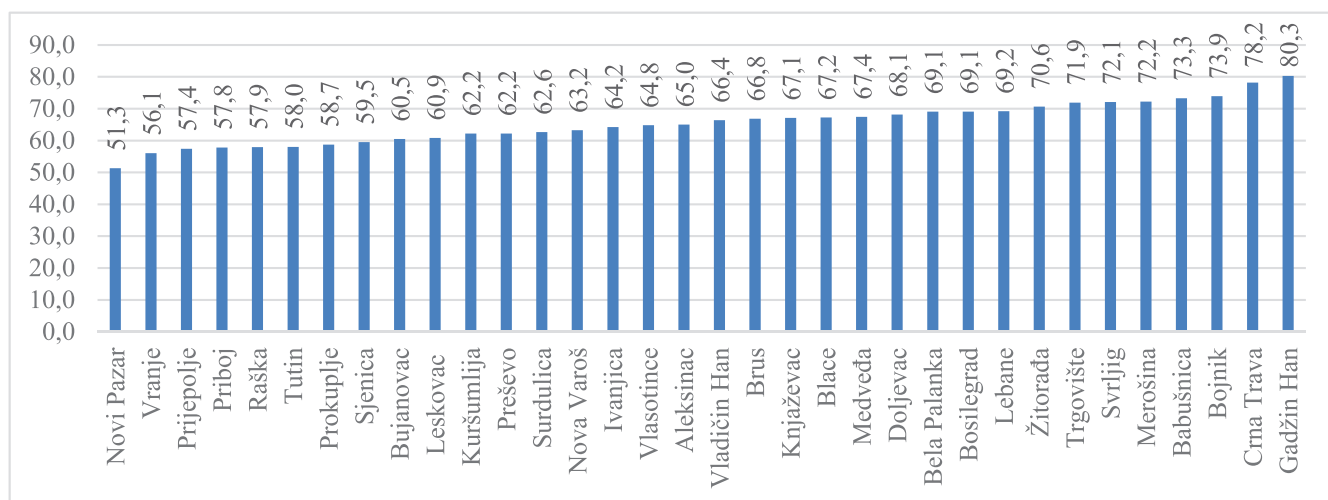
Slika 2. Udeo stanovnika starosti 50-64 u ukupnom broju stanovnika radnog uzrasta



Udeo nepismenih lica 15-64 u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta se kreće od ispod 1% u Priboju, Ivanjici, Novoj Varoši, Prijepolju, Raškoj, Crnoj Travi, Vlasotincu, Svrljigu, Bosilegradu, Babušnici, Brusu, Knjaževcu, Kuršumlji, Vranju i Novom Pazaru do preko 3% u Bojniku (3,5%) i Bujanovcu (5,9%).¹⁸ S druge strane, udeli kompjuterski nepismenih lica starijih od 15 godina u ukupnom stanovništvu (15+) su veoma visoki (slika 3).

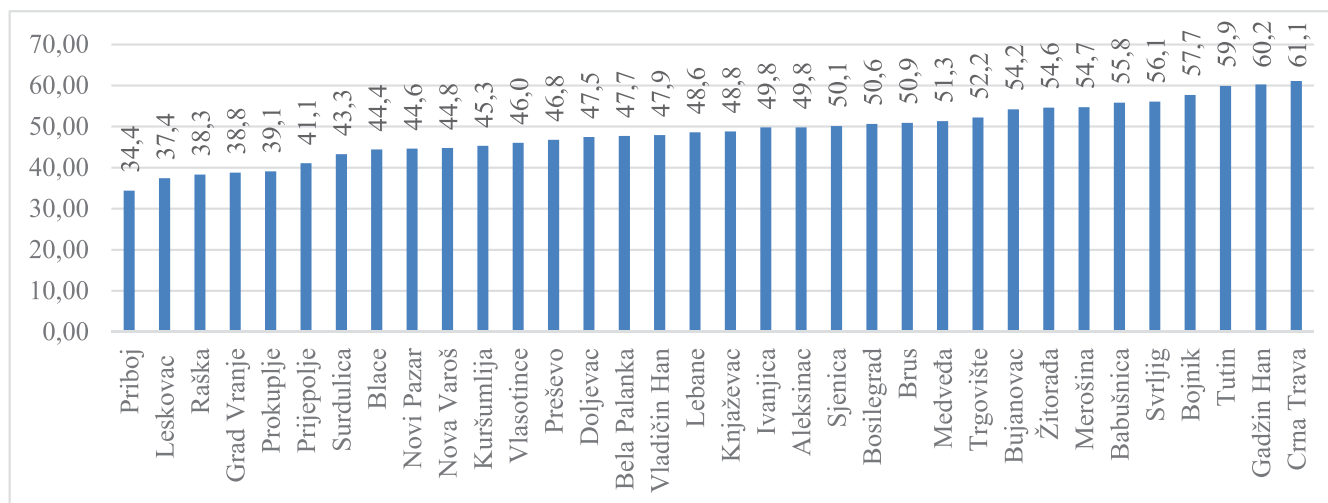
¹⁸Podaci se odnose samo na popisano stanovništvo.

Slika 3. Udeo kompjuterski nepismenih lica u ukupnom stanovništvu starijem od 15 godina, Popis 2011.



Obrazovna struktura stanovništva starijeg od 15 godina je nepovoljna. U 14 od 34 LS više od 50% stanovnika radnog uzrasta ima osnovno obrazovanje ili manje. 19 Učešće lica radnog uzrasta sa osnovnim obrazovanjem ili manje negativno je korelisano sa brojem stanovnika (koeficijent korelacije $-0,51^{**}$) i udelom gradskog stanovništva (koeficijent korelacije $-0,57^{**}$), dok je pozitivno korelisano sa udelom poljoprivredne zaposlenosti prema popisnim podacima ($0,41^*$) i stopom demografske zavisnosti stanovništva starijeg od 65 godina ($0,45^*$), što ukazuje na činjenicu da je obrazovna struktura u proseku bolja u većim gradovima i mestima sa većim udelom urbanog stanovništva, a lošija u sredinama gde dominira poljoprivredna zaposlenost i u kojima je značajan udeo stanovništva stariji od 65 godina.

Slika 4. Učešće lica radnog uzrasta sa osnovnim obrazovanjem ili manje, Popis 2011.



19Zbir kategorija: bez školske spreme, nepotpuno osnovno obrazovanje i osnovno obrazovanje.

1.2. Tržište rada

1.2.1. Zaposlenost na lokalnom nivou

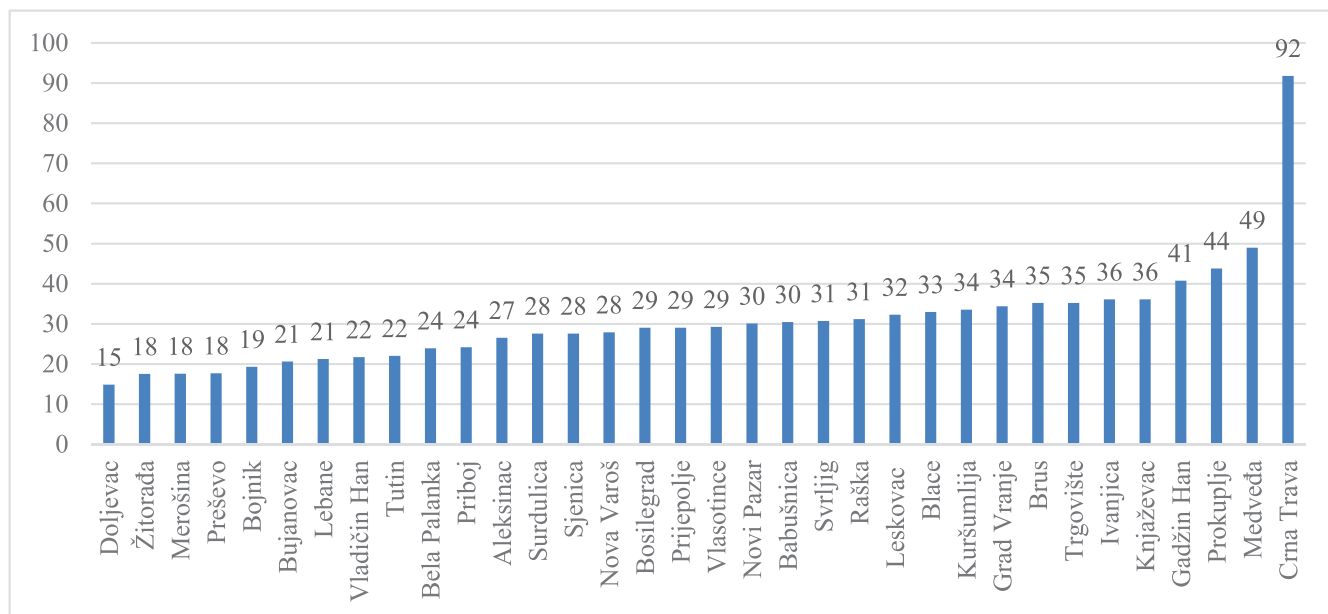
Za praćenje zaposlenosti na lokalnom nivou korišćeni su podaci o registrovanoj zaposlenosti iz 2015. godine, kao i podaci o zaposlenosti sa Popisa 2011. Pošto Anketa o radnoj snazi ne daje relevantne podatke na lokalnom nivou, a registrovana zaposlenost ne daje celovitu sliku, jer ne obuhvata neformalnu zaposlenost, podaci sa Popisa se koriste kako bi se nadomestio ovaj nedostatak i kako bi se obuhvatila i ne-registrovana zaposlenost.²⁰

Registrovana zaposlenost

Počev od 2015. godine Republički zavod za statistiku objavljuje podatke o registrovanoj zaposlenosti prema novom izvoru – Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO). Razvijena je nova metodologija zasnovana na kombinovanju podataka CROSO i Statističkog poslovnog registra (SPR). Prema definiciji registrovane zaposlenosti, pod pojmom zaposleni podrazumevaju se lica koja imaju formalno pravni ugovor o zaposlenju, odnosno zasnovan radni odnos sa poslodavcem, na određeno ili neodređeno vreme; lica koja rade van radnog odnosa, na osnovu ugovora o delu ili na osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova; lica koja obavljaju samostalne delatnosti ili su osnivači privrednih društava ili preduzetničkih radnji; kao i lica koja obavljaju poljoprivredne delatnosti, a nalaze se u evidenciji Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Ranija metodologija nije obuhvatala određene grupe zaposlenih: zaposlene van radnog odnosa (na osnovu ugovora o delu ili na osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova), kao ni registrovane individualne poljoprivrednike.

Udeo registrovanih zaposlenih u ukupnom stanovništvu starosti 15-64 u 2015. godini varirao je od 14,9% u Doljevcu do 91,8% u Crnoj Travi, dok je prosek u RS bio 42%.

Slika 5. Udeo registrovanih zaposlenih u ukupnom stanovništvu starosti 15-64 u 2015. godini, RZS, CROSO



U svim LS u strukturi registrovane zaposlenosti u 2015. godini dominiraju zaposleni u pravnim licima (ukupan broj registrovanih zaposlenih se sastoji od tri grupe: 1) zaposleni u pravnim licima, 2) preduzetnici, lica

²⁰Udeo ne-registrovane zaposlenosti u ukupnoj popisnoj zaposlenosti se definiše kao: $(\text{Broj zaposlenih po Popisu 2011} - \text{Broj registrovanih zaposlenih 2011}) / \text{Broj zaposlenih po Popisu 2011} * 100$

koja samostalno obavljaju delatnosti i zaposleni kod njih i 3) registrovani individualni poljoprivrednici). Izuzetak je Gadžin Han, gde je udeo zaposlenih u pravnim licima (49%) skoro izjednačen sa udelom preduzetnika, lica koja samostalno obavljaju delatnost i zaposlenih kod njih (47%). Značajniji udeo preduzetnika, lica koja samostalno obavljaju delatnost i zaposlenih kod njih u poređenju sa ostalim LS zabeležen je u Crnoj Travi (38%), Vlasotincu (31%) i Doljevcu (31%).

Kada je u pitanju struktura registrovane zaposlenosti po delatnostima, značajan udeo (iznad 30%) zaposlenih u prerađivačkoj industriji u ukupnoj registrovanoj zaposlenosti u pravnim licima i kod preduzetnika, lica koja samostalno obavljaju delatnost i zaposlenih kod njih, prisutan je u: Babušnici (46%), Svrlijgu (44%), Prokuplju (42%), Vranju (38%), Ivanjici (37%), Knjaževcu (36%), Gadžinom Hanu (35%), Leskovcu, Vlasotincu i Priboju (31%). Ipak, potrebno je imati u vidu da se ovi udeli odnose samo na registrovanu zaposlenost u pravnim licima i kod preduzetnika i da ovi podaci ne uzimaju u obzir zaposlenost koja nije registrovana.

S druge strane, relativno visoke udele (iznad 30%) zaposlenosti u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita) u ukupnoj registrovanoj zaposlenosti u pravnim licima i kod preduzetnika, lica koja samostalno obavljaju delatnost i zaposlenih kod njih nalazimo uglavnom u najmanje razvijenim LS: Preševu (46%), Bojniku (37%), Bujanovcu (34%), Trgovištu (33%), Surdulici (32%), Kuršumlji i Lebanu (31%).

Važno je imati u vidu da podaci o registrovanoj zaposlenosti značajno potcenjuju udeo poljoprivredne zaposlenosti.

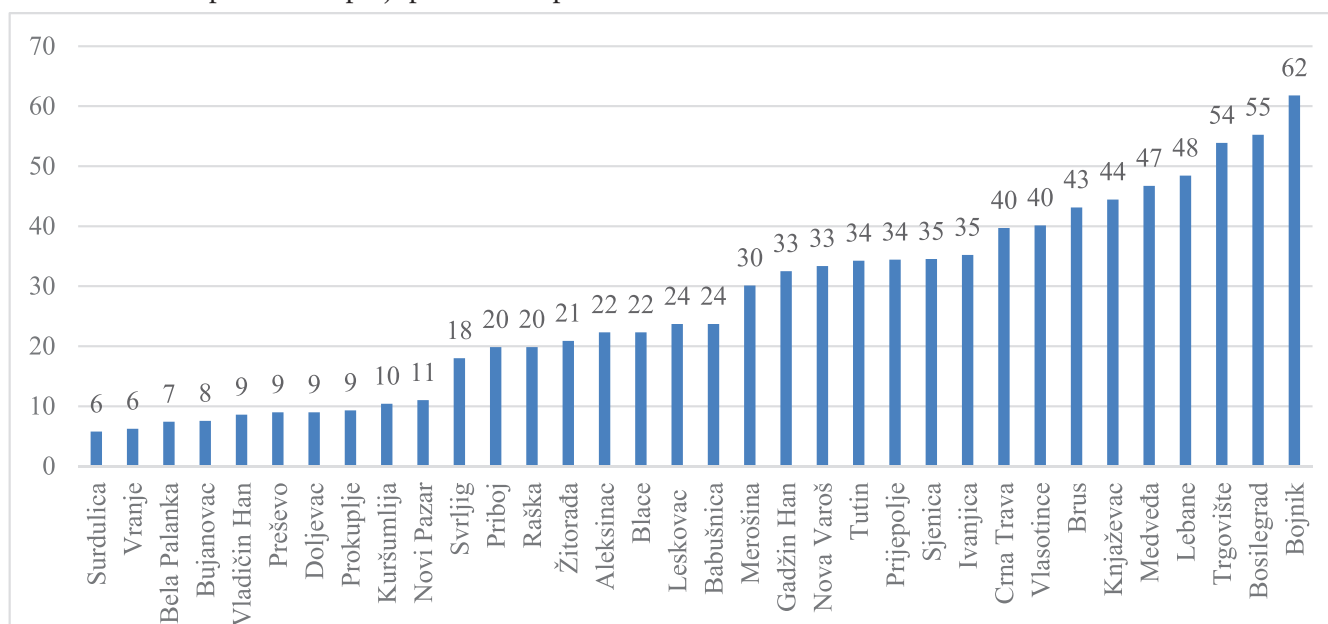
Prema podacima o registrovanoj zaposlenosti u 2015. godini, samo u Medveđi i Žitorađi udeo registrovane poljoprivredne zaposlenosti prelazi 30% (zbir registrovanih individualnih poljoprivrednika i zaposlenih u pravnim licima, preduzetnika, lica koja samostalno obavljaju delatnost i zaposlenih kod njih u delatnosti poljoprivrede).

S druge strane, prema podacima Popisa o strukturi zaposlenosti po delatnostima, u 16 od 34 LS udeo poljoprivredne zaposlenosti prelazi 30% (slika 6).

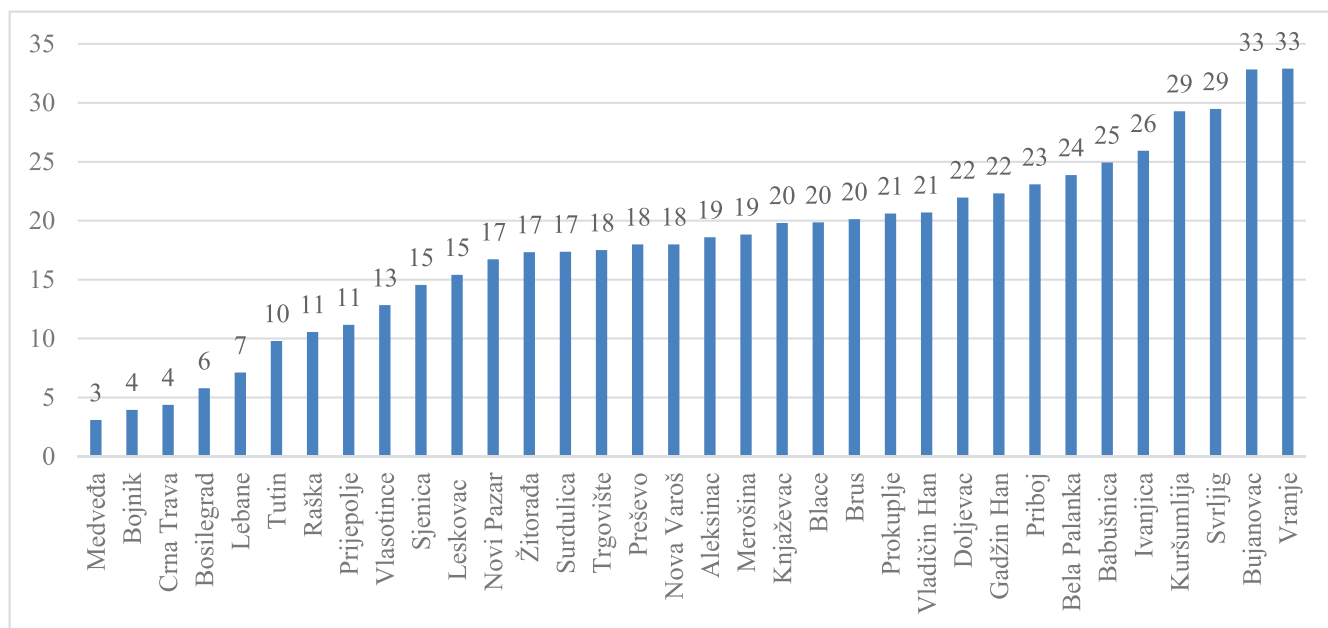
Podaci o zaposlenosti sa Popisa 2011.

Popisni podaci o zaposlenosti obuhvataju sledeće kategorije: zaposlena lica, poslodavce, lica koja samostalno obavljaju delatnost, individualne poljoprivrednike, pomažuće neplaćene članove u radnji člana porodičnog domaćinstva, pomažuće neplaćene članove na porodičnom imanju, lica koja rade na osnovu ugovora o delu, autorskog ugovora, ugovora o zastupanju i sl., članove zadruga i ostale.

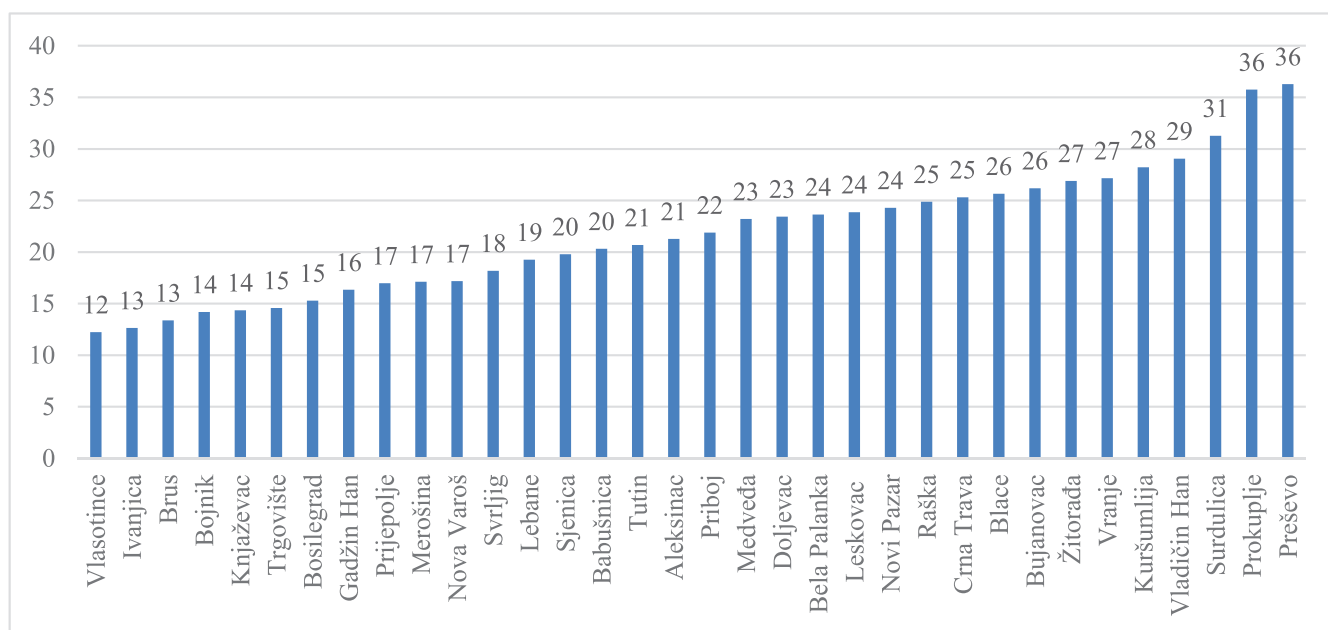
Slika 6. Udeo zaposlenih u poljoprivredi, Popis 2011.



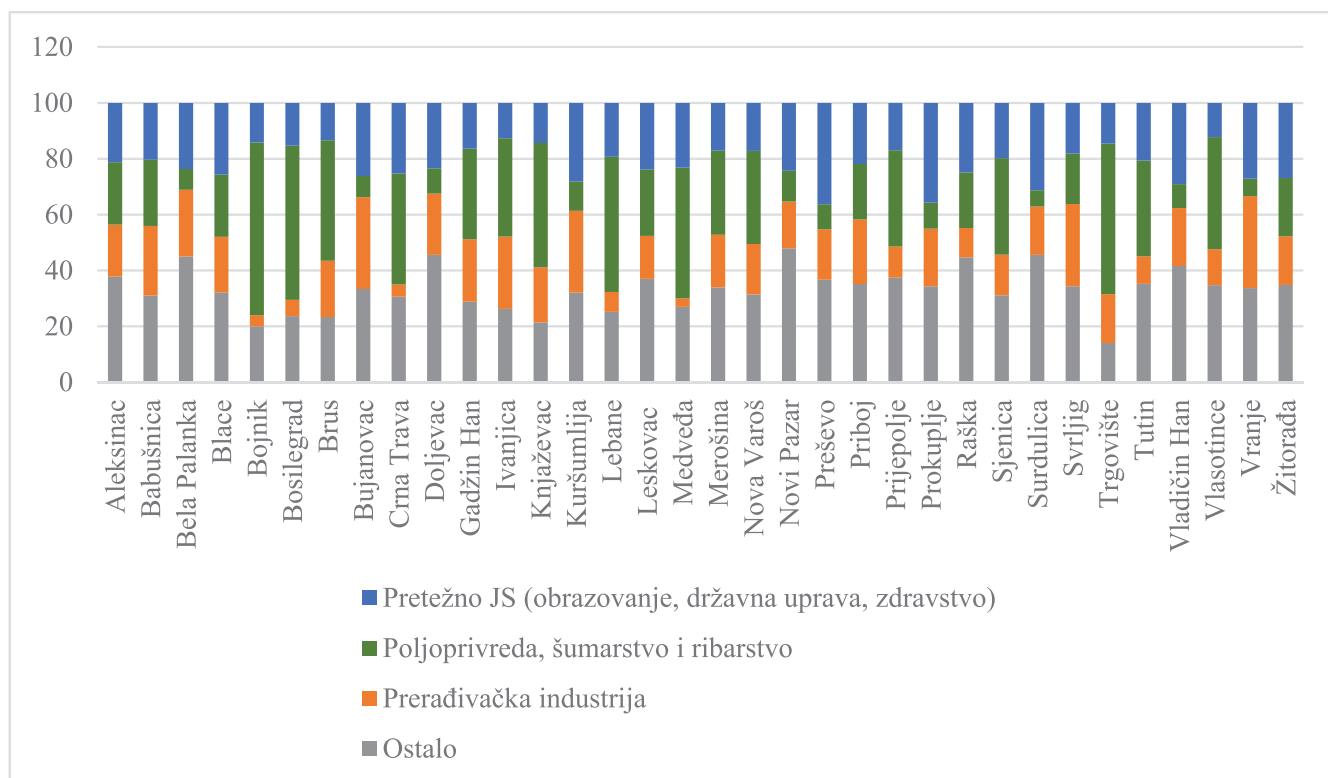
Slika 7. Udeo zaposlenih u prerađivačkoj industriji, Popis 2011.



Slika 8a. Udeo zaposlenih u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i odbrana i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita), Popis 2011.



Slika 8b. Struktura zaposlenosti po delatnostima, Popis 2011.



Popisni podaci o ekonomskoj aktivnosti su prikupljeni za lica stara 15 i više godina. Maksimalna starosna granica nije definisana zbog činjenice da lica mogu da budu ekonomski aktivna i nakon izlaska iz tzv. radnog kontingenta (15–64 godine). Na osnovu ekonomske aktivnosti lica u nedelji pred Popis, ukupno stanovništvo razvrstano je na ekonomski aktivno i ekonomski neaktivno.

Kategorija ekonomski aktivnih lica, obuhvata lica koja obavljaju zanimanje i nezaposlena lica. Kontingent lica koja obavljaju zanimanje čine: 1) lica koja su u nedelji pred Popis bar jedan sat obavljala bilo kakav posao koji je plaćen ili će biti plaćen (u novcu ili u naturi), nezavisno od toga da li lice ima formalno-pravni ugovor o zaposlenju, samo usmeni dogovor sa poslodavcem ili samostalno obavlja posao; 2) lica koja imaju posao, ali su iz objektivnih razloga bila sprečena da ga obavljaju u referentnoj nedelji zbog bolesti, godišnjeg odmora, štrajka i sl.

Nezaposlenima se smatraju lica koja nisu radila u referentnoj nedelji, koja aktivno traže posao (preko službe za zapošljavanje ili samostalno) i koja bi mogla da počnu da rade u naredne dve nedelje u odnosu na „kritični momenat popisa“. Nezaposlena lica razvrstana su na lica koja su nekada radila i lica koja traže prvo zaposlenje. Lica koja u nedelji pre Popisa nisu radila i nisu tražila posao, i koja nisu bila u mogućnosti da počnu da rade u roku od dve nedelje ukoliko bi im posao bio ponuđen, smatraju se ekonomski neaktivnim licima.

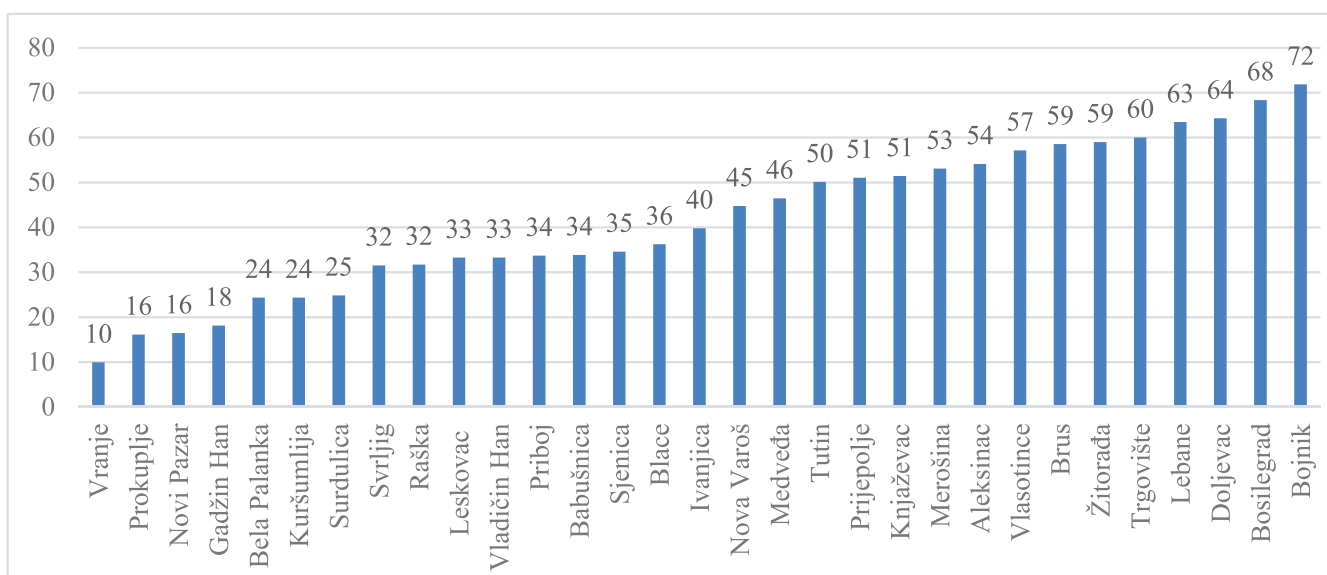
Udeli ne-registrovane zaposlenosti u ukupnoj Popisnoj zaposlenosti²¹ su prikazani na slici 9.²² Razlike u vrednostima ovog pokazatelja su veoma velike: od 10% u Vranju do 72% u Bojniku. Većina LS sa najvišim udelima ne-registrovane zaposlenosti (iznad 50%) istovremeno ima visoke udele poljoprivredne zaposlenosti (iznad 30%): Bojnik, Bosilegrad, Trgovište, Lebane, Brus, Vlasotince, Merošina, Knjaževac, Prijepolje i Tutin.²³

²¹ $100 - (\text{registrovana zaposlenost 2011} / \text{Popisna zaposlenost 2011}) * 100$

²² Kada je u pitanju registrovana zaposlenost iz 2011, korišćeni su revidirani podaci koji obezbeđuju usklađenost sa novom metodologijom koja se primenjuje od 2015. godine.

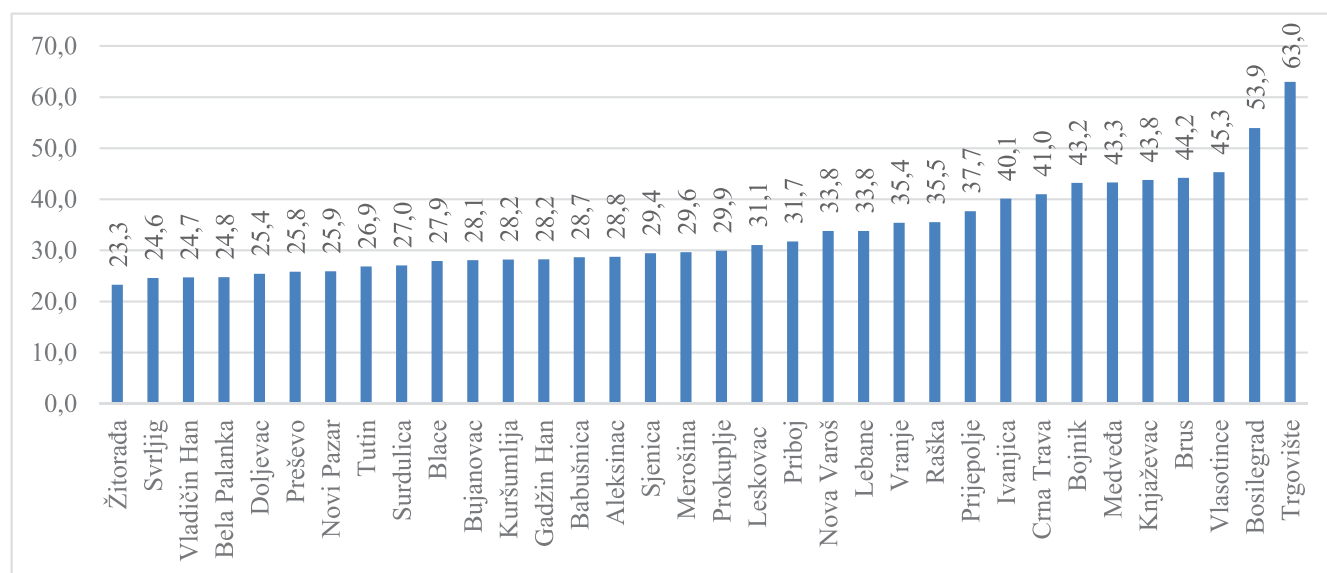
²³ Podaci za Bujanovac i Preševo nisu dati, jer se popisni podaci odnose samo na deo stanovništva koji je popisan. Prema popisnim podacima u ove dve LS, broj registrovanih zaposlenih je veći od broja zaposlenih prema Popisu. Podaci o Crnoj Travi takođe pokazuju da je broj zaposlenih prema Popisu (640) manji od registrovane zaposlenosti u ovoj LS (715).

Slika 9. Udeli ne-registrovane zaposlenosti u ukupnoj popisnoj zaposlenosti, RZS revidirani podaci o registrovanoj zaposlenosti i Popis 2011.



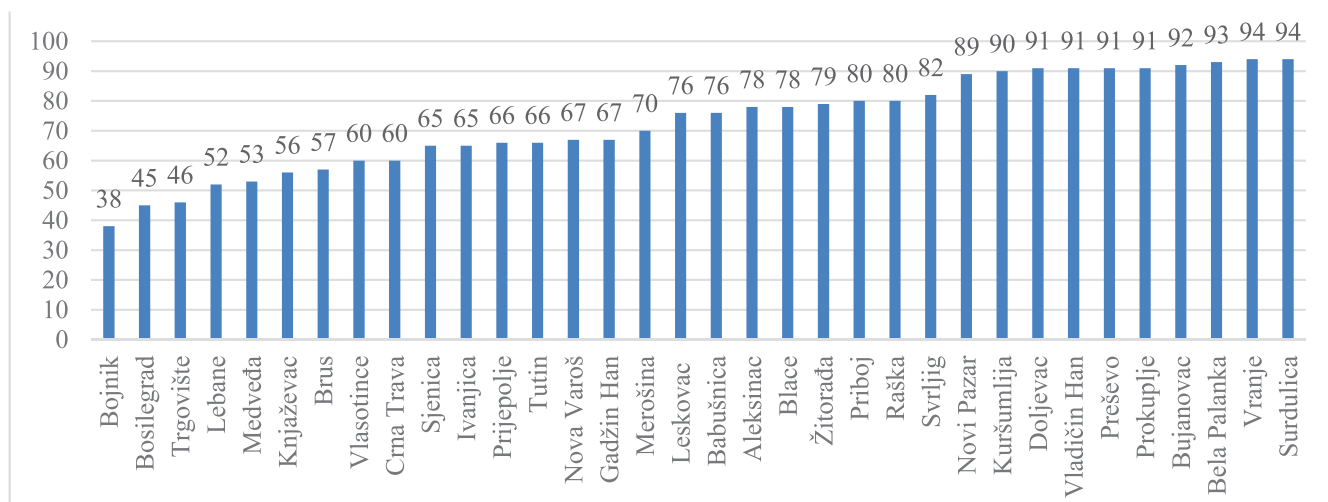
Stope zaposlenosti su računane kao udeo zaposlenih prema Popisu u ukupnom broju stanovnika starijih od 15 godina (slika 10).

Slika 10. Stope zaposlenosti prema Popisu 2011.



Udeo nepoljoprivredne zaposlenosti varira od 38% u Bojniku do 94% u Surdulici. Iako postoje izuzeci (npr. Vranje, i u određenoj meri Prokuplje i Raška), više stope zaposlenosti su najčešće povezane sa višim udelom poljoprivredne zaposlenosti (koeficijent korelacije između ove dve varijable je 0,774**).

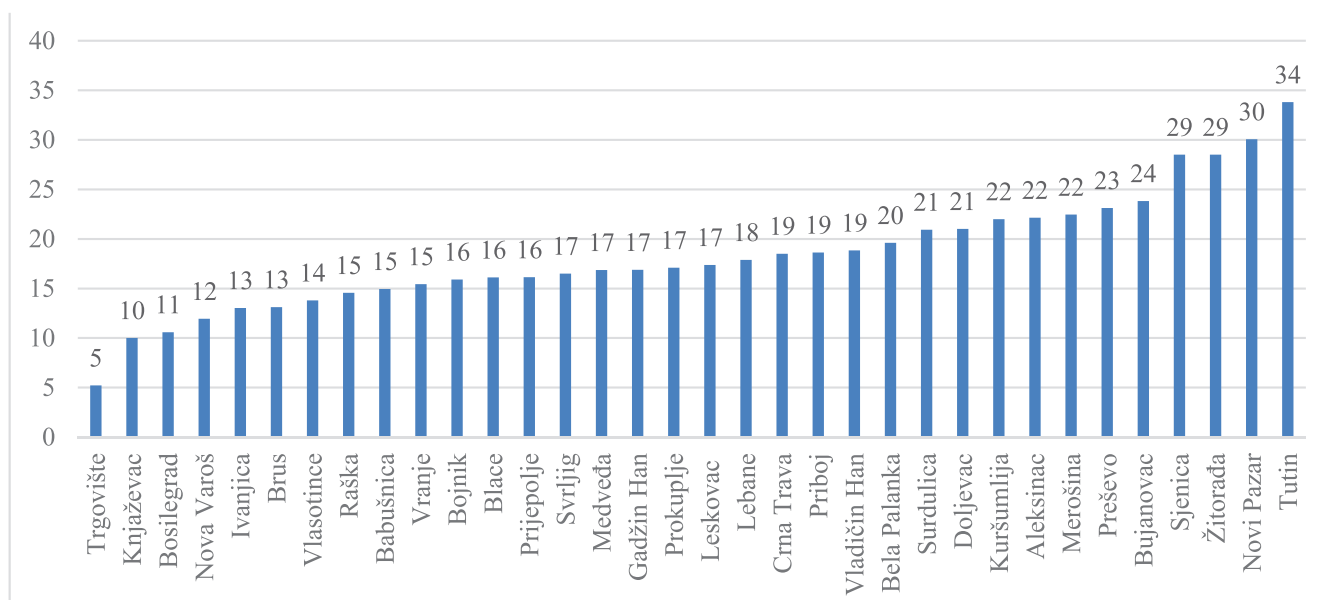
Slika 11. Nepoljoprivredna zaposlenost, %, Popis 2011.



1.2.2. Neaktivnost na tržištu rada

Slika 12. pokazuje udeo neaktivnih lica (ne računajući penzionere, decu mlađu od 15 godina i učenike/studente) u ukupnom stanovništvu starijem od 15 godina. Obuhvaćene su sledeće kategorije neaktivnih lica: lica sa prihodima od imovine, lica koja obavljaju samo kućne poslove u svom domaćinstvu i ostali. Ovaj indikator pokazuje "realnu" neaktivnost stanovništva starijeg od 15 godina, odnosno udeo lica koja bi mogla da bude aktivna, a nisu. Na primer, u Tutinu je 34% stanovništva starijeg od 15 godina neaktivno i ne pripada grupama penzioneri ili učenici/studenti.

Slika 12. Udeli neaktivnih lica (isključujući kategorije: penzioneri, deca mlađa od 15 godina i učenici/studenti) u ukupnom broju stanovnika starijih od 15 godina, Popis 2011.

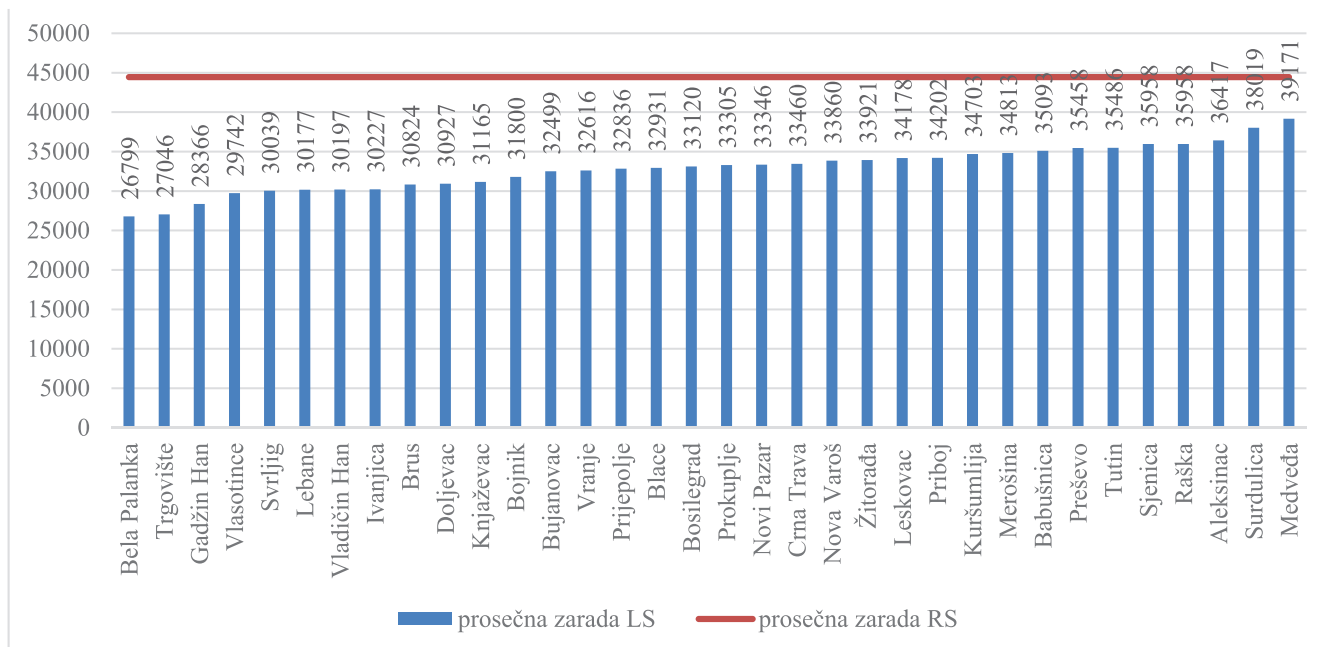


Koeficijenti ekonomske zavisnosti, izračunati na osnovu popisnih podataka $\frac{\text{ukupno neaktivni} + \text{nezaposleni}}{\text{zaposleni}} * 100$ su veoma visoki i uzimaju vrednosti od 83 u Trgovištu (što je jedina vrednost manja od 100) do 412 u Novom Pazaru. Ovaj pokazatelj uzima u obzir ukupnu neaktivnu populaciju (decu, učenike/studente, penzionere, lica sa prihodima od imovine, lica koja obavljaju samo kućne poslove u svom domaćinstvu i ostale).

1.2.3. Prosečna zarada

Prosečna zarada je ispod proseka RS u svim posmatranim LS. Na slici 13. prikazane su razlike između prosečne neto zarade u izabranim LS u 2015. godini i prosečne zarade u RS.

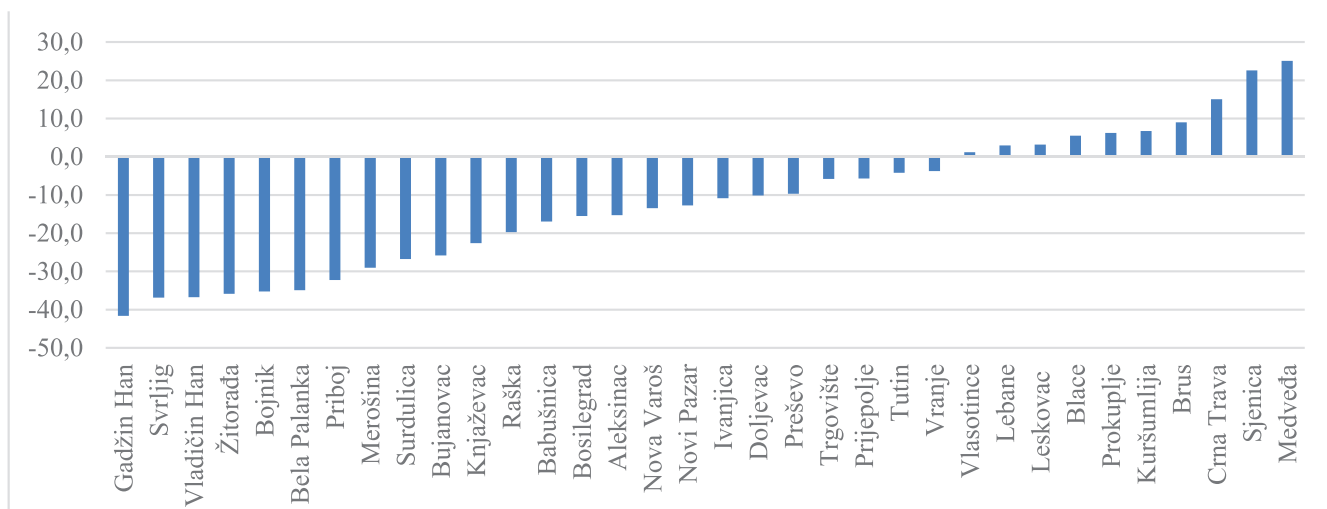
Slika 13. Neto prosečne zarade, 2015.



1.2.4. Promene registrovane zaposlenosti 2008-2014.

U većini LS broj registrovanih zaposlenih je značajno opao u periodu između 2008. i 2014. godine (slika 14).

Slika 14. Promene registrovane zaposlenosti 2008-2014, RZS, revidirani podaci

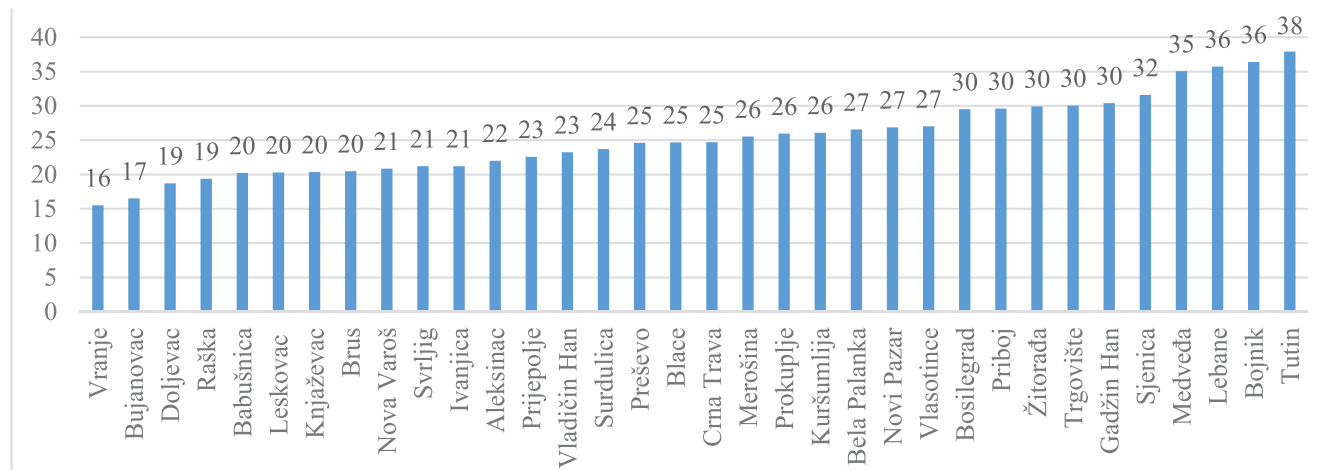


Prema nerevidiranim podacima RZS o kretanju zaposlenosti po delatnostima na nivou LS, pokazuje se da je relativno veliki doprinos pada zaposlenosti u prerađivačkoj industriji, ukupnom padu zaposlenosti kod pravnih lica zabeležen u Preševu, Merošini, Blacu, Surdulici, Žitorađi, Bosilegradu, Doljevcu, Bujanovcu, Gadžinom Hanu, Vladičinom Hanu, Beloj Palanci, Svrljigu, Knjaževcu, Prijepolju i Priboju.

1.2.5. Nezaposlenost i položaj ranjivih grupa na tržištu rada

Udeli registrovanih nezaposlenih (prema evidenciji NSZ) u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta na kraju 2015. godine varirali su od 16% u Vranju do 38% u Tutinu.

Slika 15. Udeli registrovanih nezaposlenih (prema evidenciji NSZ) u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta na kraju 2015. godine, NSZ, RZS

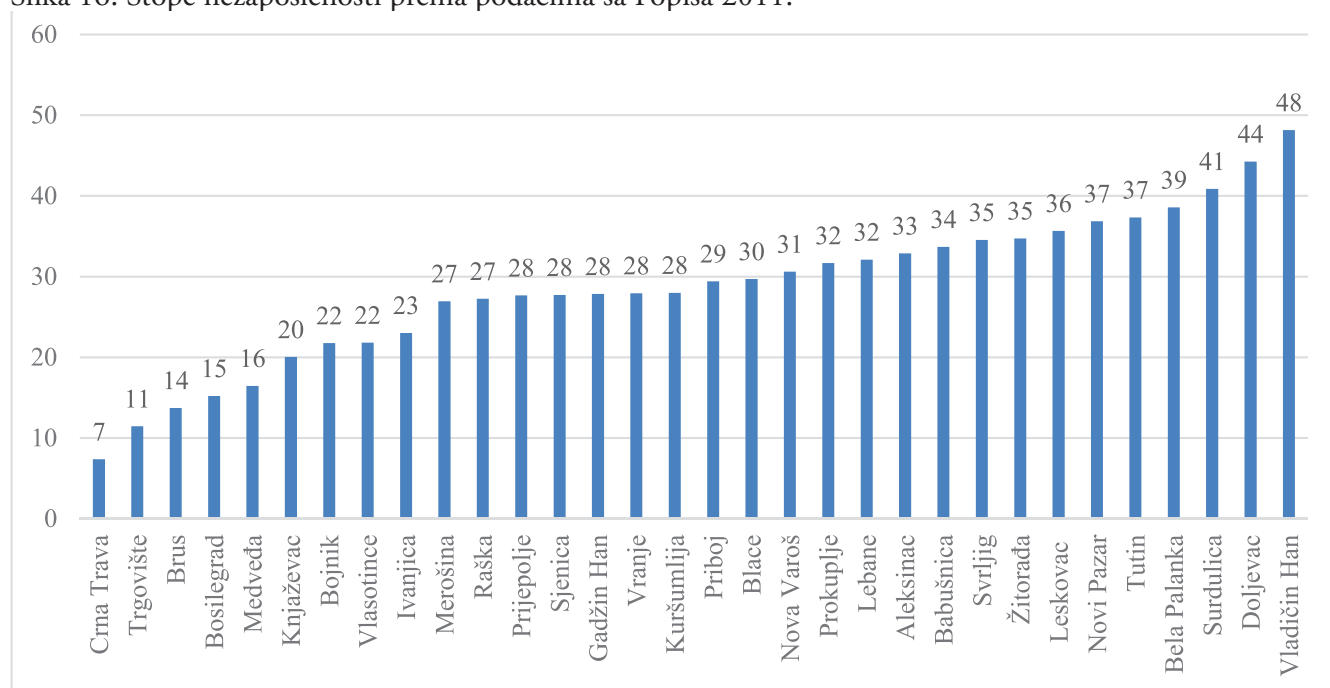


Potrebno je imati u vidu da ovako izraženi udeli ne predstavljaju standardne stope nezaposlenosti. Pre svega, oni ne uzimaju u obzir nezaposlenost prema definiciji Međunarodne organizacije rada, već podatke NSZ o broju registrovanih nezaposlenih, a pored toga, broj nezaposlenih nije podeljen sa ukupnim brojem aktivnih lica, već sa ukupnim brojem lica radnog uzrasta.

Aproksimacije stopa nezaposlenosti na nivou LS možemo izračunati na osnovu podataka sa Popisa (slika 16.)

kao: $\frac{\text{broj nezaposlenih}}{\text{broj ekonomski aktivnih lica}}$

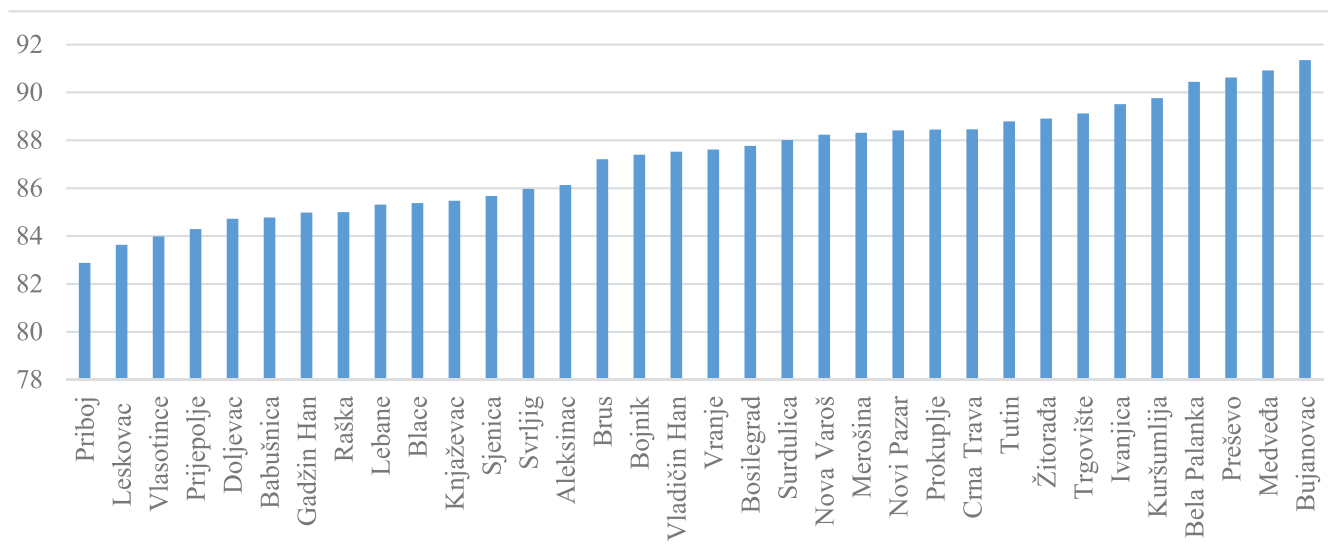
Slika 16. Stope nezaposlenosti prema podacima sa Popisa 2011.



Potrebno je naglasiti da jedan broj LS ima niske stope nezaposlenosti zbog niske aktivnosti (npr. Trgovište, Brus, Bosilegrad, Medveđa).

Prema podacima NSZ, udeo ranjivih (teže zapošljivih) grupa (mladi, lica starija od 50 godina, Romi, osobe sa invaliditetom, nekvalifikovani i niskokvalifikovani nezaposleni i tehnološki viškovi) u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti u 2015. godini veoma je visok u svim posmatranim LS (od 82,9% u Priboju do 91,3% u Bujanovcu).

Slika 17. Udeo teže zapošljivih grupa u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih, 2015, NSZ.



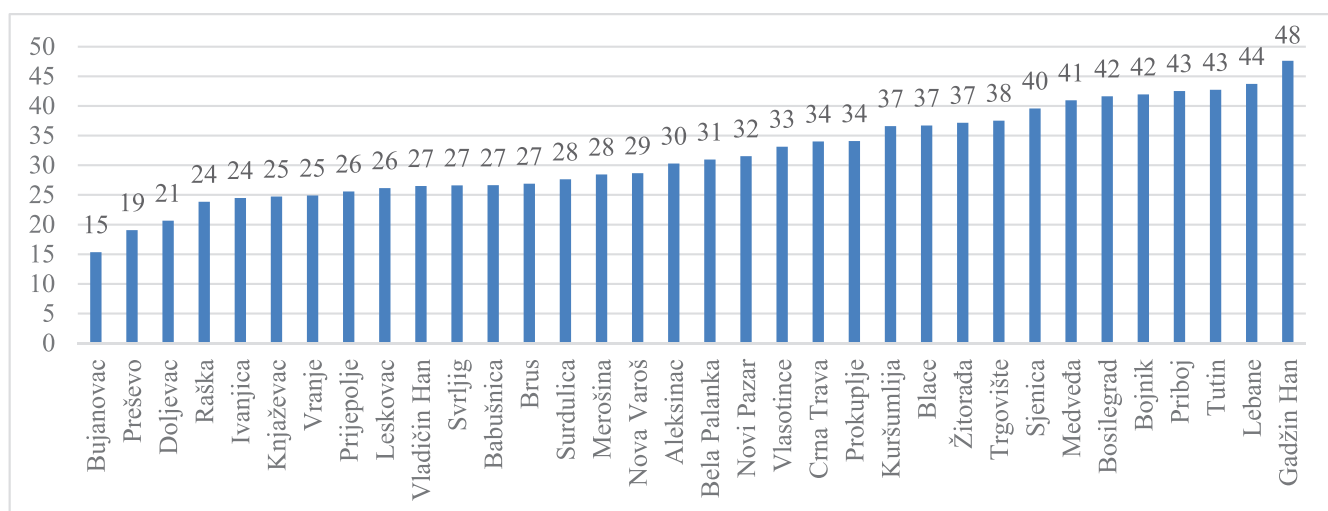
1.2.5.1. Mladi

Udeo mladih (15-29) u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti varira od 18% u Ivanjici do 29% u Žitorađi i Novom Pazaru.

Udeo registrovanih nezaposlenih starosti od 15 do 29 godina u ukupnom broju lica iz ove starosne grupe je najviši u Gadžinom Hanu (34%), Medveđi (31%), Žitorađi (31%) i Bojniku (30%).

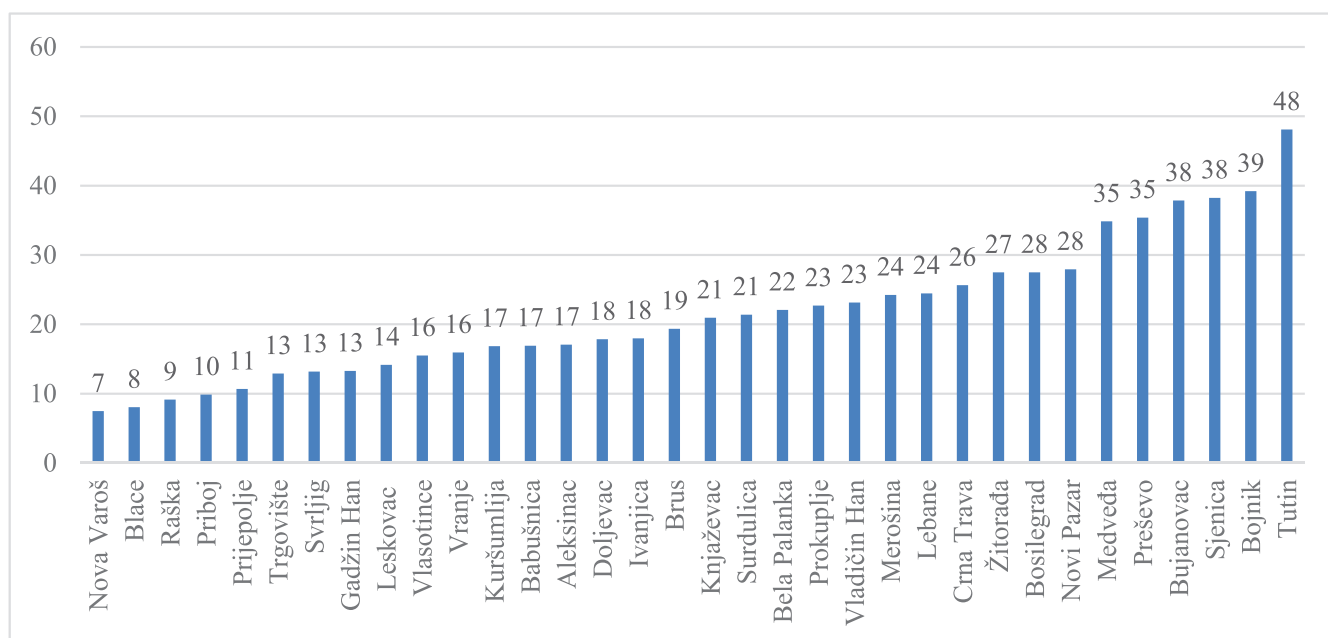
U većini LS su relativno visoki udeli registrovanih nezaposlenih lica iz starosne grupe između 25 i 29 godina u u ukupnom broju lica u starosnoj grupi 25-29 godina, što ukazuje na činjenicu da su nakon završetka obrazovanja šanse za pronalazak zaposlenja pre napunjenih 30 godina male. Udeli registrovanih nezaposlenih u ukupnom broju lica u starosnoj grupi 25-29 godina su pozitivno korelisani sa udelom poljoprivredne zaposlenosti po popisnim podacima (0,51**), a negativno sa: učešćem zaposlenosti u pravnim licima u ukupnoj registrovanoj zaposlenosti 2015. godine (-0,45**), udelom zaposlenosti u prerađivačkoj industriji prema popisnim podacima (-0,47**), kao i trgovini (-0,41**). Podaci ukazuju na činjenicu da su mladima starosti između 25 i 29 godina u proseku veće šanse da nađu zaposlenje u LS u kojima je manja poljoprivredna zaposlenost i koje imaju jaču prerađivačku industriju i trgovinu i veća učešća zaposlenosti u pravnim licima.

Slika 18. Udeli registrovanih nezaposlenih u ukupnom broju lica u starosnoj grupi 25-29 godina, 2015, NSZ (broj registrovanih nezaposlenih po starosti) i RZS (procenjen broj stanovnika 30.6.2014.)



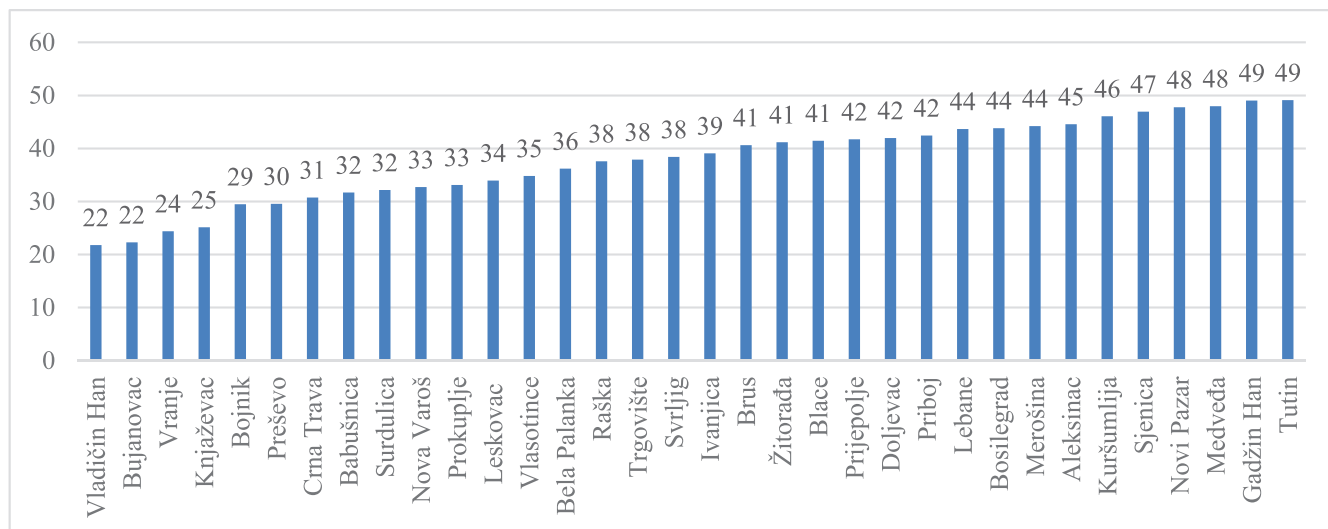
U jednom broju LS udeli nezaposlenih mladih koji su bez kvalifikacija ili niskokvalifikovani je veoma visok, naročito u Tutinu (48%). S druge strane, u Vranju 34% registrovanih nezaposlenih mladih ima viši ili visoki nivo obrazovanja. Slična situacija je i u Blacu (29%), Raškoj (28%) i Novoj Varoši (27%).

Slika 19. Udeli registrovanih nezaposlenih mladih koji su bez kvalifikacija ili niskokvalifikovani, 2015, NSZ



U svim izabranim LS većina mladih koji su registrovani kao nezaposleni nema prethodno radno iskustvo (od 55% u Novoj Varoši do 98% u Preševu). Učešća veoma duge nezaposlenosti (duže od 2 godine) među nezaposlenim mladima su relativno visoka u većini LS.

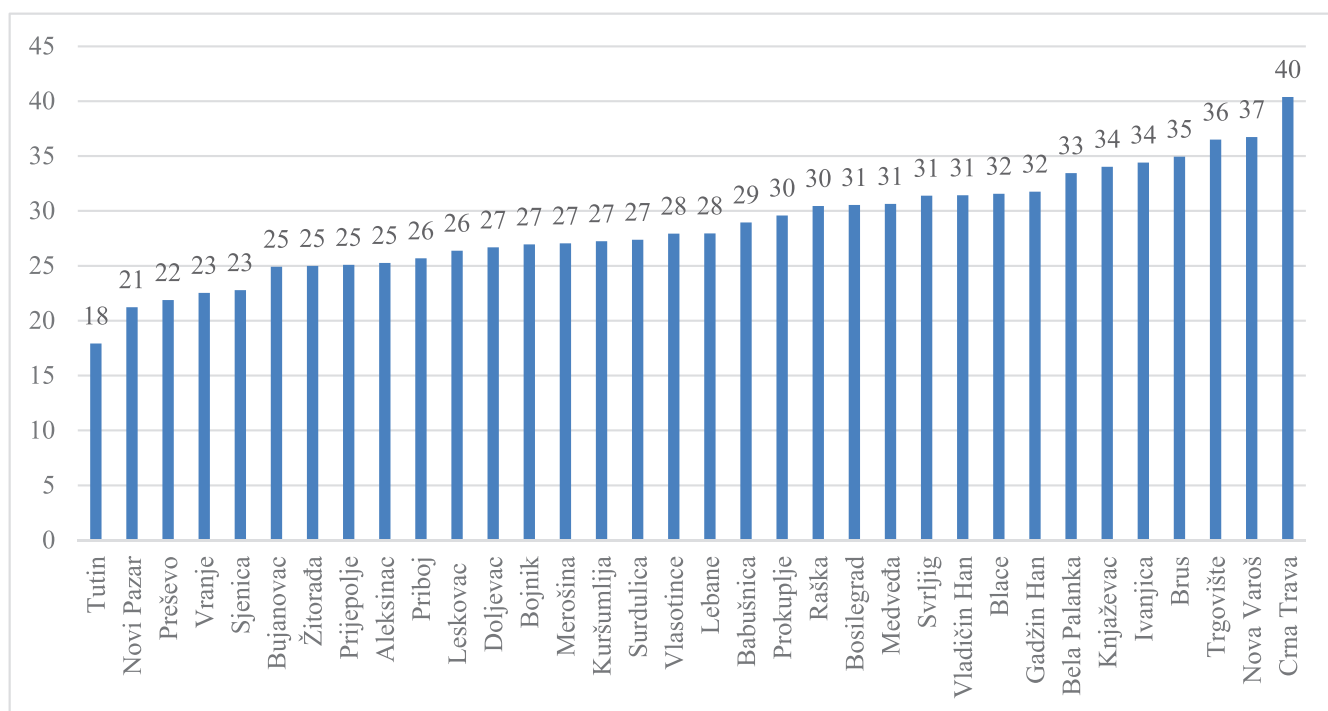
Slika 20. Učešća veoma duge nezaposlenosti (duže od dve godine) među registrovanim nezaposlenim licima starosti 15-29 godina, 2015, NSZ



1.2.5.2. Lica starosti 50-64 godine

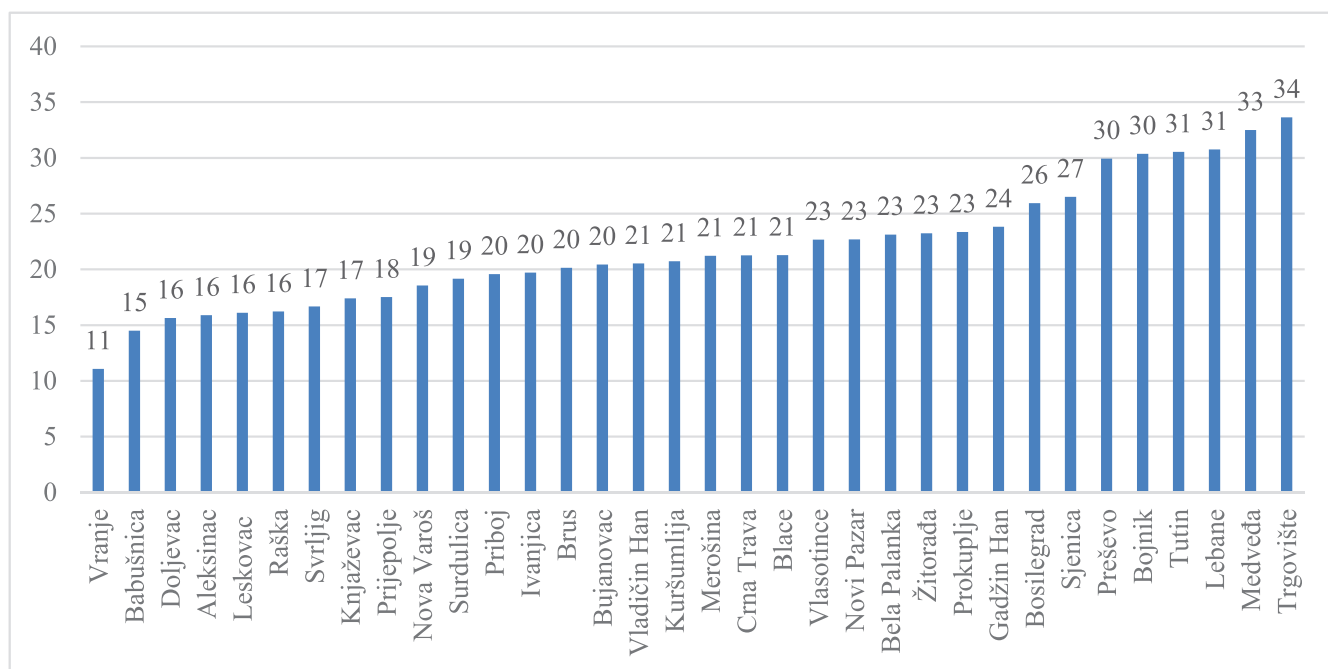
Učešća lica starosti 50-64 godine u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti se značajno razlikuju među LS (slika 21) i blisko su povezana sa demografskim karakteristikama LS (prosečna starost stanovništva, udeli lica starosti 50-64 u ukupnom broju lica radnog uzrasta, prirodni priraštaj, stopa demografske zavisnosti).

Slika 21. Učešća lica starosti 50-64 godine u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti, 2015, NSZ



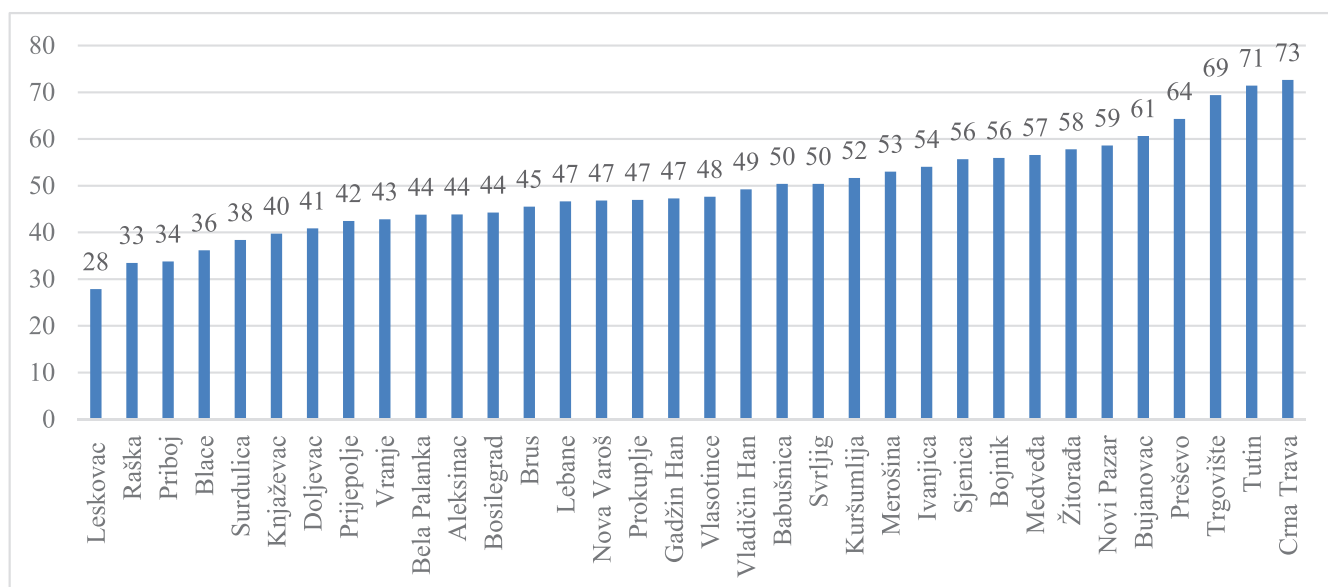
Udeo registrovanih nezaposlenih starosti 50-64 u ukupnom broju lica iste starosti je najviši u Trgovištu (34%), Medveđi (33%), Lebanu (31%), Tutinu (31%) i Bojniku (30%).

Slika 22. Udeo registrovanih nezaposlenih starosti 50-64 u ukupnom broju lica iste starosti, NSZ i RZS



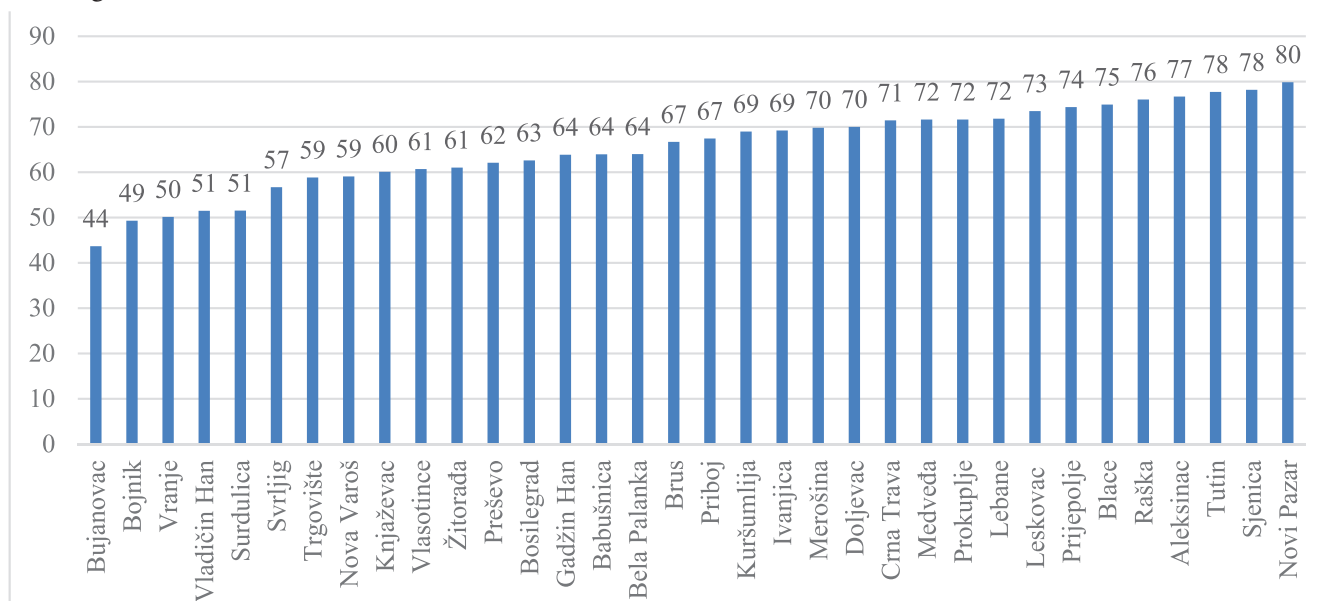
Kvalifikaciona struktura nezaposlenih lica iz ove starosne grupe nepovoljna je u svim LS. Učešće nezaposlenih sa višim ili visokim nivoom obrazovanja je ispod 10% u svim posmatranim LS. Istovremeno, udeli nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih su visoki, posebno u Crnoj Travi, Tutinu i Trgovištu.

Slika 23. Udeo nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih lica starosti 50-64, 2015, NSZ



Većina nezaposlenih iz ove starosne grupe su u veoma dugoj nezaposlenosti (duže od dve godine), u skoro svim posmatranim LS.

Slika 24. Učešće veoma duge nezaposlenosti (duže od dve godine) kod registrovanih nezaposlenih lica starosti 50-64 godine, 2015, NSZ



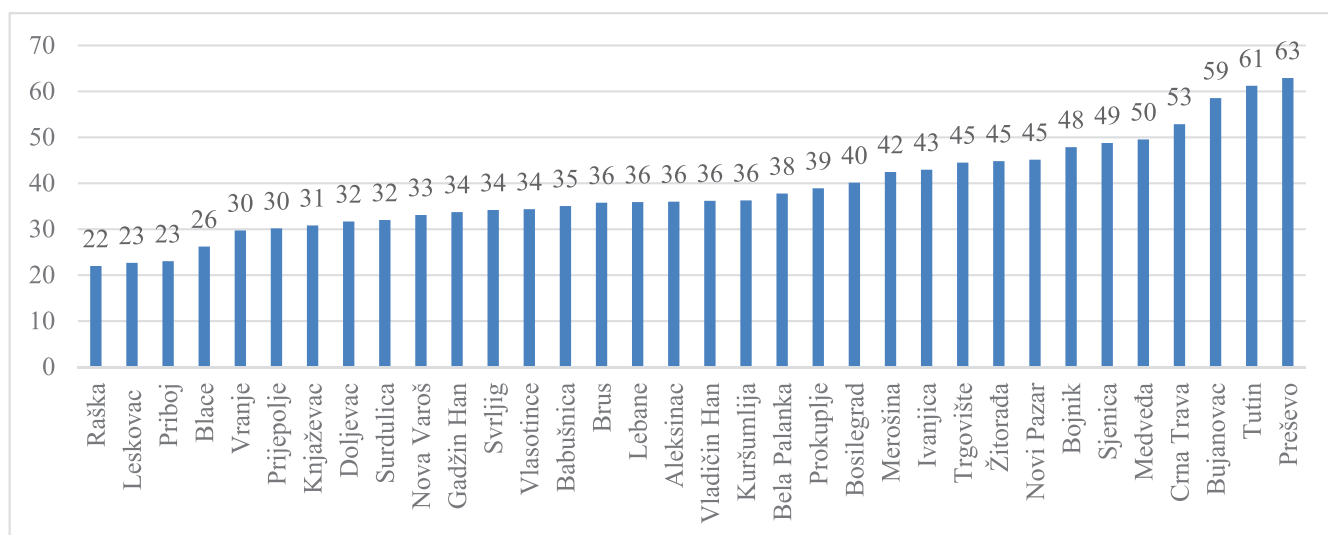
U Preševu i Tutinu učešće nezaposlenih lica iz ove starosne grupe koja nemaju prethodno radno iskustvo je iznenađujuće visoko (71% u Tutinu i 80% u Preševu). Relativno visoka učešća (preko 40%) su zabeležena u Priboju, Sjenici, Medveđi i Bujanovcu.

Ovaj problem je još izraženiji kod nezaposlenih žena starijih od 50 godina – učešća nezaposlenih bez prethodnog radnog iskustva viša od 50% nalazimo u Priboju, Novom Pazaru, Crnoj Travi, Medveđi, Bojniku, Bujanovcu, Tutinu i Preševu. Ovo je verovatno pokazatelj realne neaktivnosti na tržištu rada, pri čemu je osnovni motiv registracije u NSZ vezan za dobijanje određenih benefita koji su vezani za status registrovanog nezaposlenog lica.

1.2.5.3. Nekvalifikovani i niskokvalifikovani nezaposleni

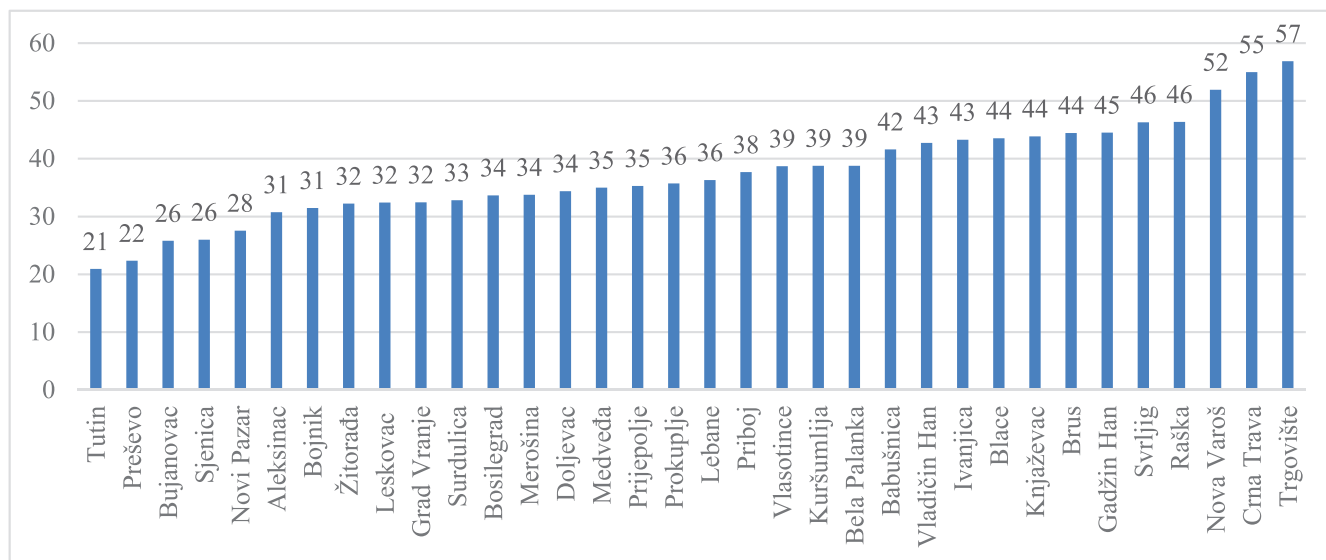
Učešća nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih su generalno viša u LS sa nižim nivoima obrazovanja. U Medveđi, Crnoj Travi, Bujanovcu, Tutinu i Preševu više od 50% registrovanih nezaposlenih su nekvalifikovani ili niskokvalifikovani.

Slika 25. Učešća nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih, 2015, NSZ



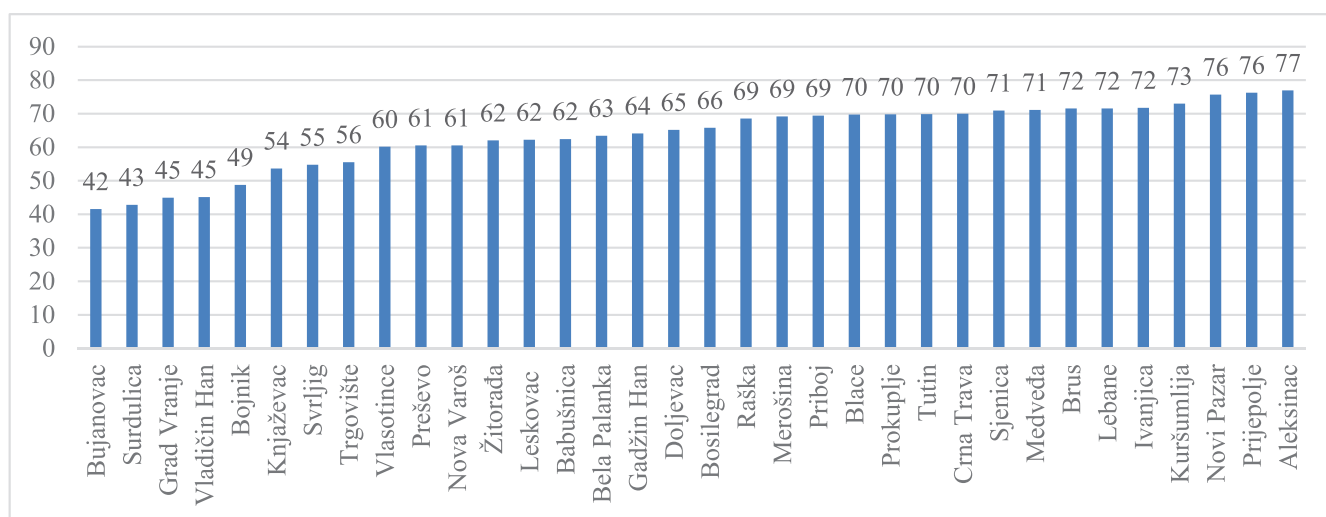
Starosna struktura nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih se razlikuje među LS. Ipak, u svim posmatranim LS, više od 20% nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih lica je starije od 50 godina. LS u kojima je ovaj procenat niži od 30% istovremeno imaju niže prosečne starosti stanovništva.

Slika 26. Učešća lica starijih od 50 godina u ukupnom broju nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih, 2015, NSZ



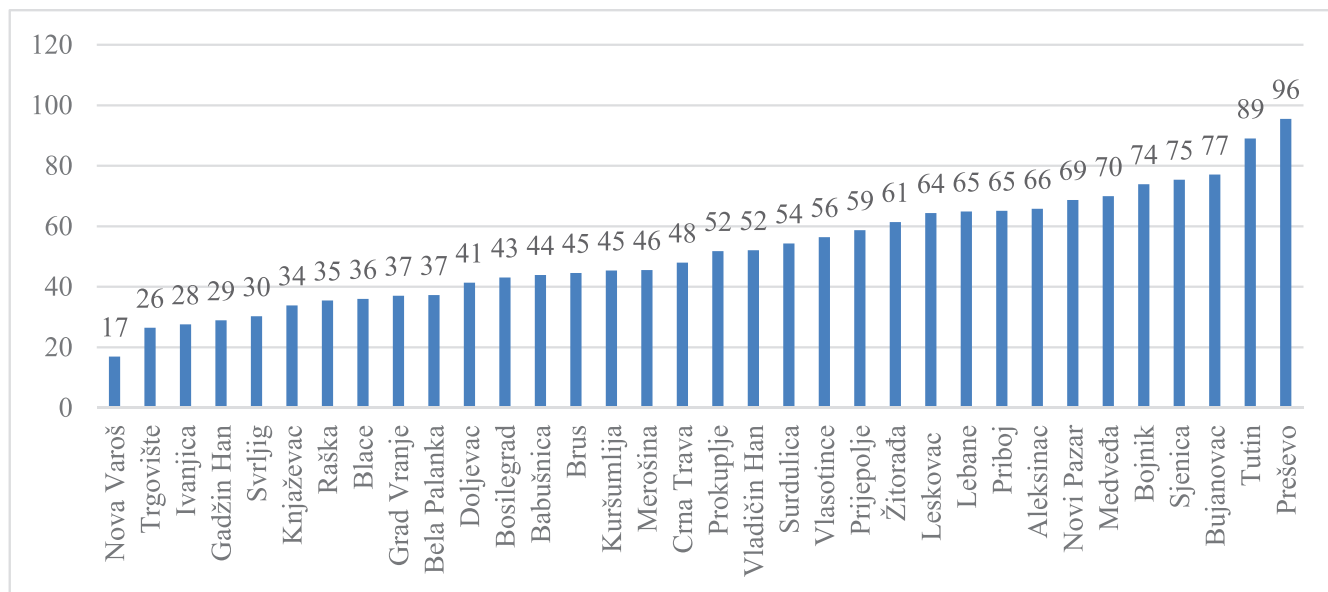
Trajanje nezaposlenosti kod nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih lica je veoma dugo. U skoro svim LS više od 50% nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih registrovanih nezaposlenih je u tom statusu duže od 2 godine.

Slika 27. Ušesće veoma duge nezaposlenosti (duže od dve godine) kod nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih registrovanih nezaposlenih, 2015, NSZ



Prethodno radno iskustvo kod nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih registrovanih nezaposlenih je povezano sa starosnom strukturom nezaposlenih iz ove grupe, kao i sa prosečnom starošću stanovništva u LS. Međutim, u jednom broju LS, udeli nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih registrovanih nezaposlenih koji nemaju prethodno radno iskustvo su relativno visoki, iako je udeo lica starosti 50-64 u ukupnom broju nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih relativno nizak (npr. u Medveđi).

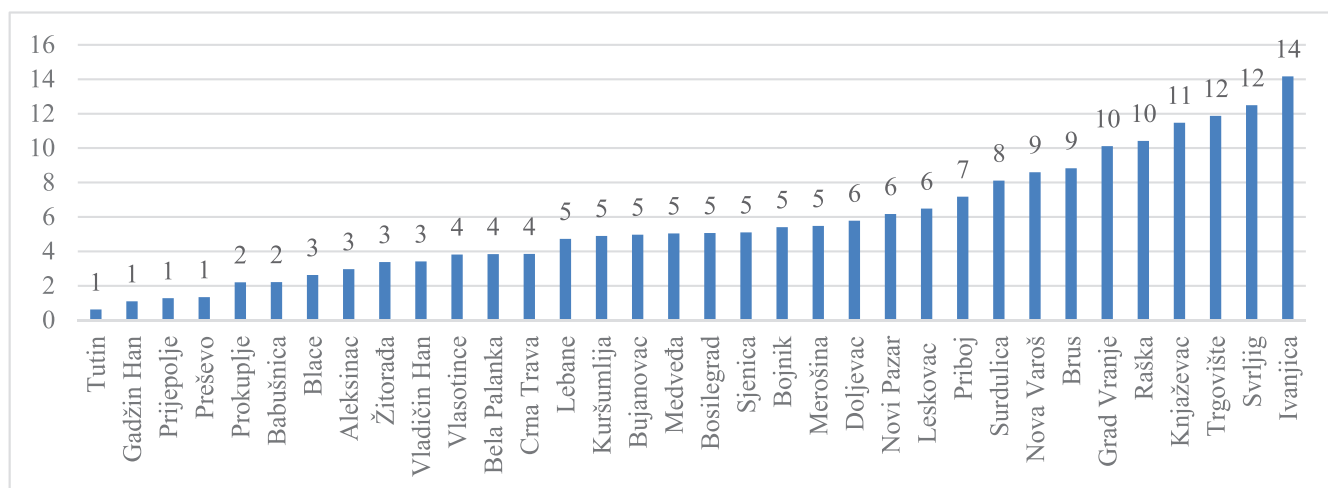
Slika 28. Udeli nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih registrovanih nezaposlenih koji nemaju prethodno radno iskustvo, 2015, NSZ



1.2.5.4. Tehnološki viškovi

Učešća tehnoloških viškova u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti se kreću od relativno niskih vrednosti (2% i manje) u Tutinu, Gadžinom Hanu, Prijepolju, Preševu, Prokuplju i Babušnici do više od 10% u Vranju (10%), Raškoj (10%), Knjaževcu (11%), Trgovištu (12%), Svrlijigu (12%) i Ivanjici (14%).

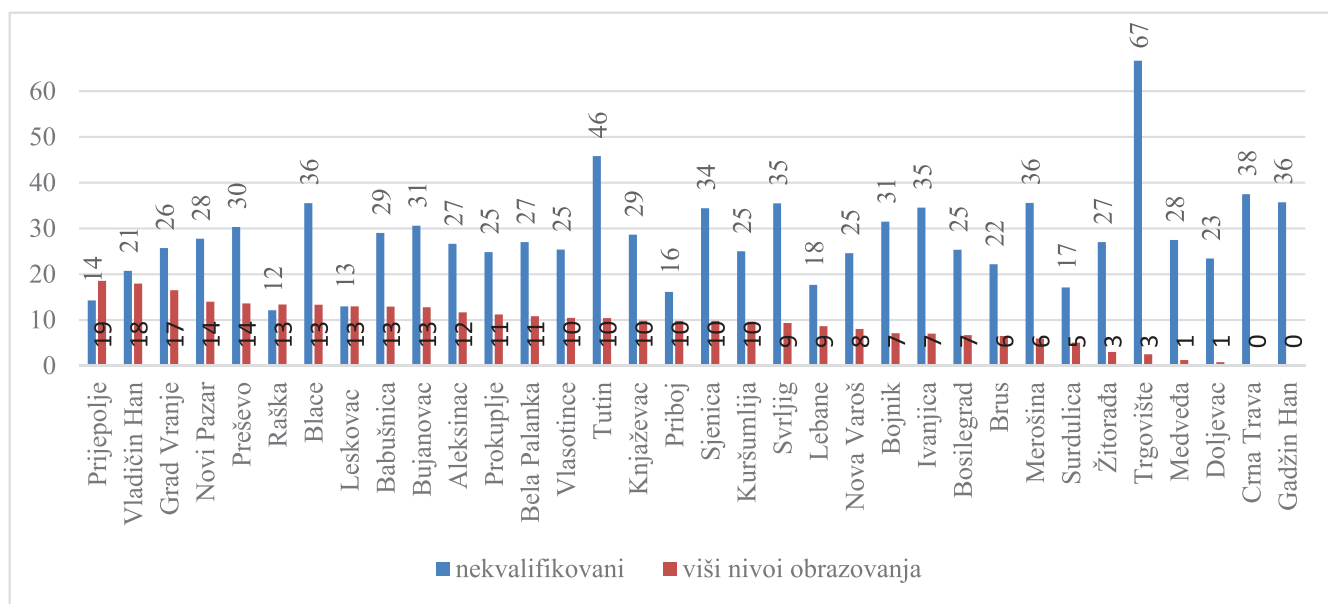
Slika 29. Udeli tehnoloških viškova u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti, 2015, NSZ



Obrazovna struktura tehnoloških viškova značajno varira među LS. U Prijepolju, Vladičinom Hanu i Vranju su relativno visoki udeli ove grupe nezaposlenih sa višim nivoima obrazovanja²⁴(19%, 18% i 17%, redom). U Trgovištu i Tutinu udeli nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih tehnoloških viškova su relativno visoki (67% i 46%).

²⁴ Stepenn stručne spreme: VI-1, VI-2, VII-1, VII-2 i VIII.

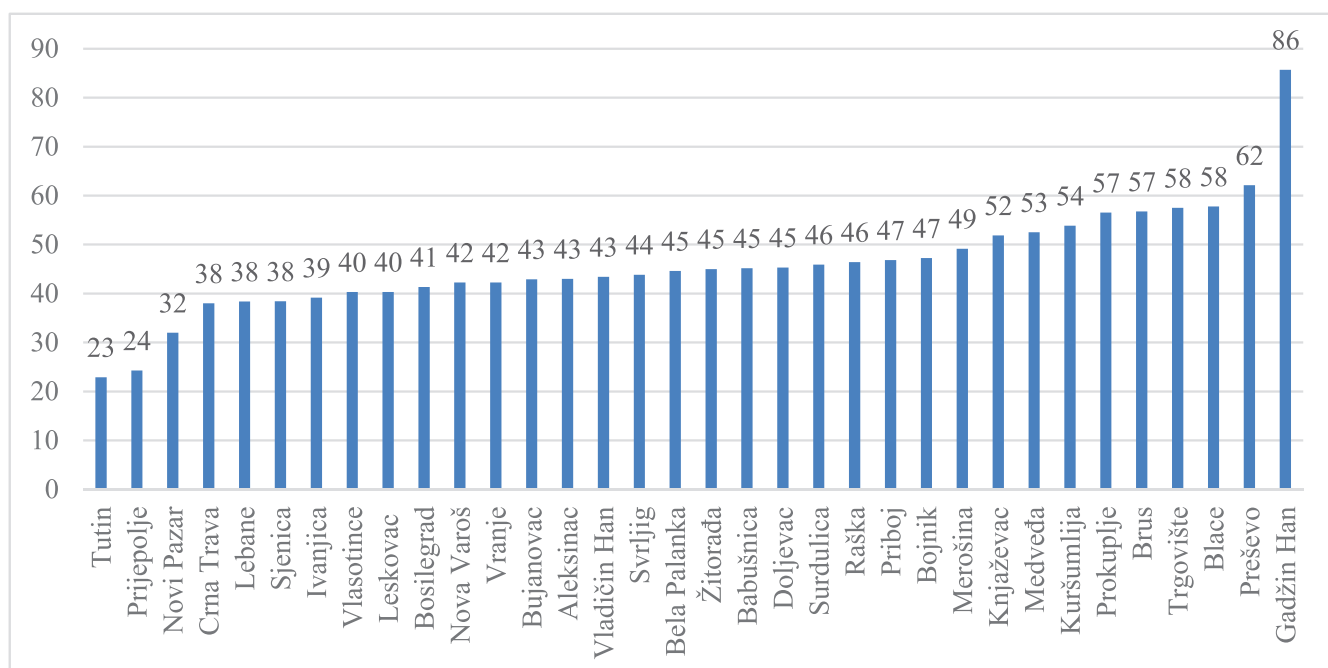
Slika 30. Obrazovna struktura tehnoloških viškova, 2015, NSZ



Udeli lica starosti 50-64 među tehnološkim viškovima su u većini LS visoki. U ovom smislu se izdvaja Gadžin Han sa udelom od 86%, ali je potrebno imati u vidu da je u ovoj LS u evidenciji NSZ registrovano samo 14 nezaposlenih lica koja su tehnološki viškovi i da je učešće ove grupe u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti veoma nisko.

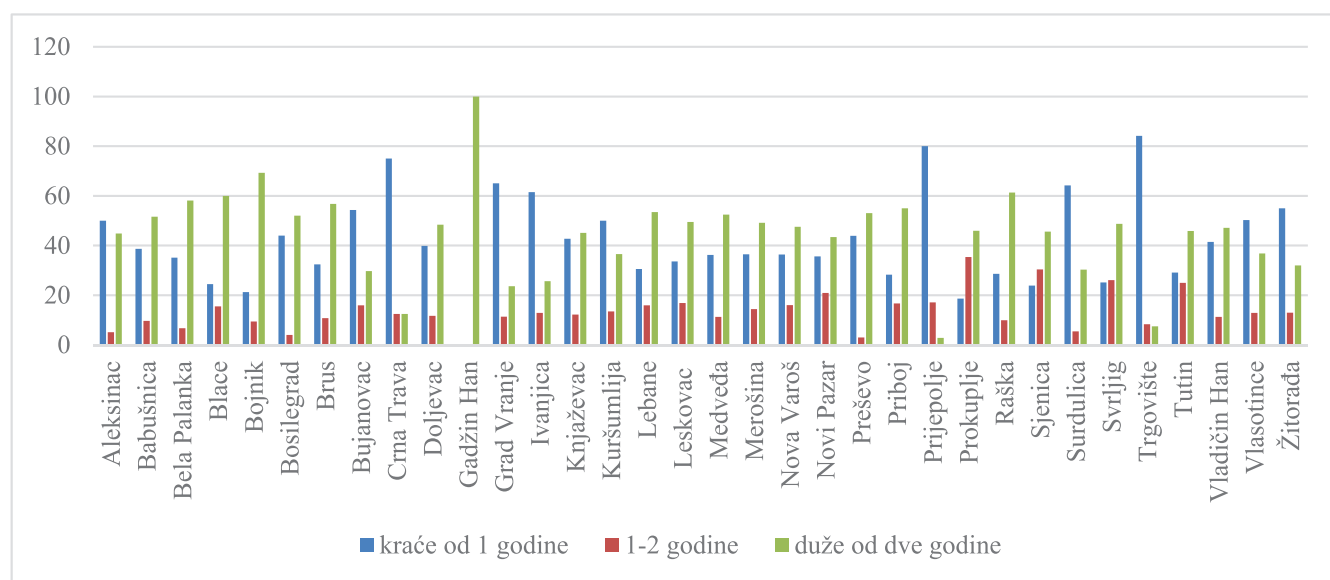
Preševo, Blace i Prokuplje su takođe u grupi LS koje imaju visoke udele lica starijih od 50 godina u ukupnom broju lica koja su tehnološki viškovi, ali je udeo tehnoloških viškova u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti relativno nizak. S druge strane, Trgovište, Brus i Knjaževac imaju relativno visoka učešća tehnoloških viškova u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti (9% i više) i visoke udele lica starijih od 50 godina među tehnološkim viškovima.

Slika 31. Udeli lica starosti 50-64 u ukupnom broju tehnoloških viškova u evidenciji NSZ, 2015, NSZ



Ukoliko sve tehnološke viškove na evidenciji NSZ podelimo u tri grupe: nezaposleni kraće od jedne godine, nezaposleni između jedne i dve godine i nezaposleni duže od dve godine, primećujemo da u 23 LS u strukturi nezaposlenih tehnoloških viškova dominira veoma duga nezaposlenost - duže od dve godine (Gadžin Han, Bojnik, Raška, Blace, Bela Palanka, Brus, Priboj, Lebane, Preševo, Medveđa, Bosilegrad, Babušnica, Leskovac, Merošina, Svrlijig, Doljevac, Nova Varoš, Vladičin Han, Prokuplje, Tutin, Sjenica, Knjaževac, i Novi Pazar). Učešće nezaposlenih koji su u tom statusu kraće od jedne godine je dominantno u Aleksincu, Vlasotincu, Kuršumlji, Žitorađi, Surdulici, Bujanovcu, Ivanjici, Vranju, Crnoj Travi, Trgovištu i Prijepolju.

Slika 32. Struktura nezaposlenih tehnoloških viškova prema trajanju nezaposlenosti, 2015, NSZ



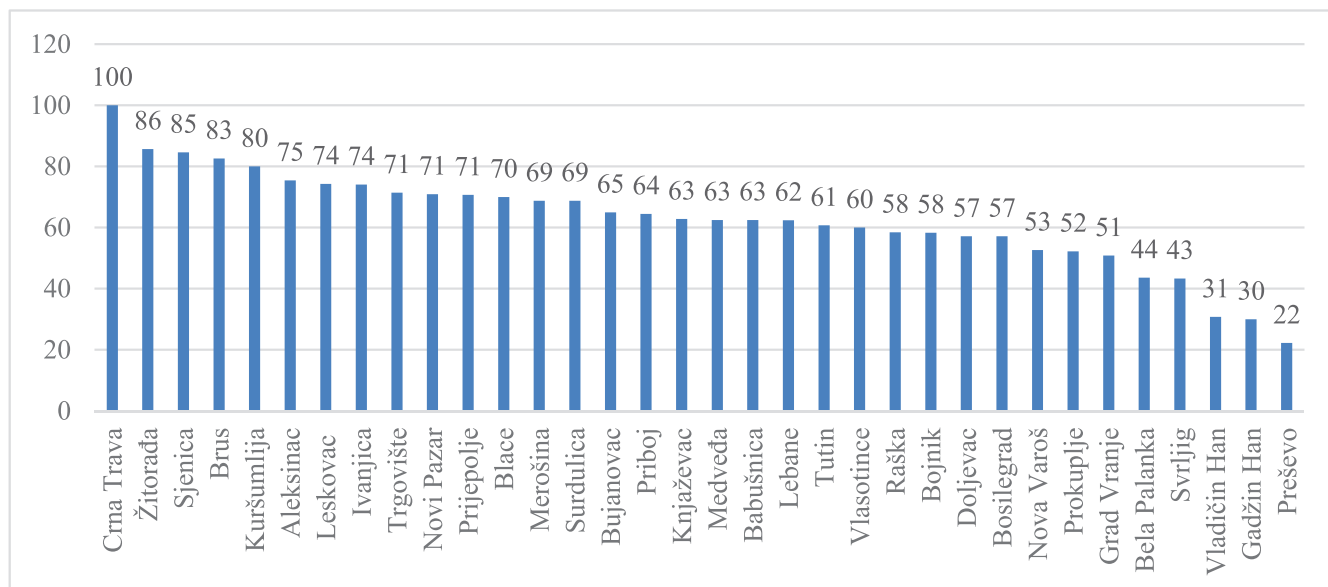
1.2.5.5. Osobe sa invaliditetom (OSI)

Prema podacima NSZ, udeli osoba sa invaliditetom u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti su relativno slični (do 4%).

U Ivanjici, Kuršumlji, Brusu, Bujanovcu, Lebanu, Merošini i Bosilegradu 50% i više registrovanih nezaposlenih osoba sa invaliditetom pripada starosnoj grupi 50-64. Više od 25% registrovanih nezaposlenih OSI pripada starosnoj grupi 15-29 u Novoj Varoši, Vlasotincu, Trgovištu, Doljevcu, Preševu, Bojniku i Blacu.²⁵ Trajanje nezaposlenosti kod registrovanih nezaposlenih OSI je u proseku veoma dugo.

²⁵Uz napomenu da je u nekim od ovih LS broj registrovanih nezaposlenih OSI relativno nizak: 12 u Bojniku, 10 u Blacu, 9 u Preševu, 7 u Trgovištu.

Slika 33. Učešće veoma duge nezaposlenosti (duže od dve godine) kod registrovanih nezaposlenih OSI, 2015, NSZ²⁶



U jednom broju LS su značajni udeli registrovanih nezaposlenih OSI koji su statusu nezaposlenih duže od 10 godina (75% u Brusu, 57% u Žitorađi, 54% u Sjenici, 46% u Ivanjici, 42% u Bojniku).

Učešća nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih među registrovanim nezaposlenim OSI su veoma visoka u Bojniku (67%), Crnoj Travi (67%), Ivanjici (60%), Brusu (58%), Merošini (56%), Novom Pazaru (52%), Blacu (50%), Novoj Varoši (47%) i Vranju (47%).

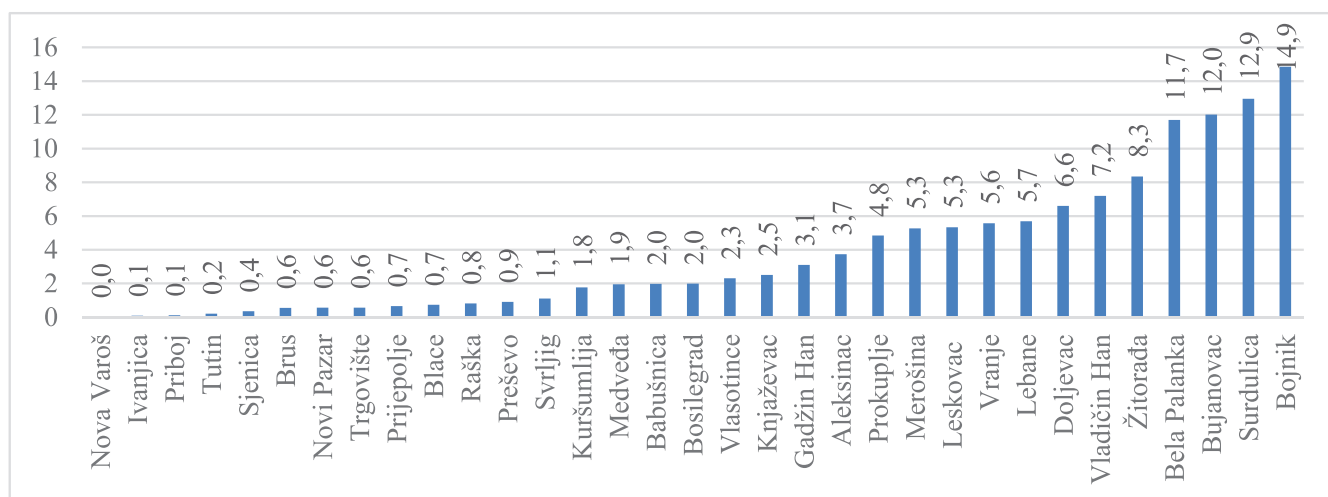
1.2.5.6. Romi

U poređenju sa ostalima, jedan broj LS ima značajno više udele romske populacije u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti: 22% in Bojniku, 21% u Beloj Palanci, 16% u Bujanovcu, Žitorađi i Surdulici i 11% u Lebanu.

Ove LS imaju generalno veća učešća Roma u ukupnom stanovništvu (Bujanovac: 12%, Bojnik 14,85%, Surdulica 12,95% i Bela Palanka 11,69%). Više od 5% Roma u ukupnom stanovništvu imaju Merošina (5,27%), Leskovac (5,34%), Vranje (5,57%), Lebane (5,69%), Doljevac (6,6%), Vladičin Han (7,2%) i Žitorađa (8,35%).

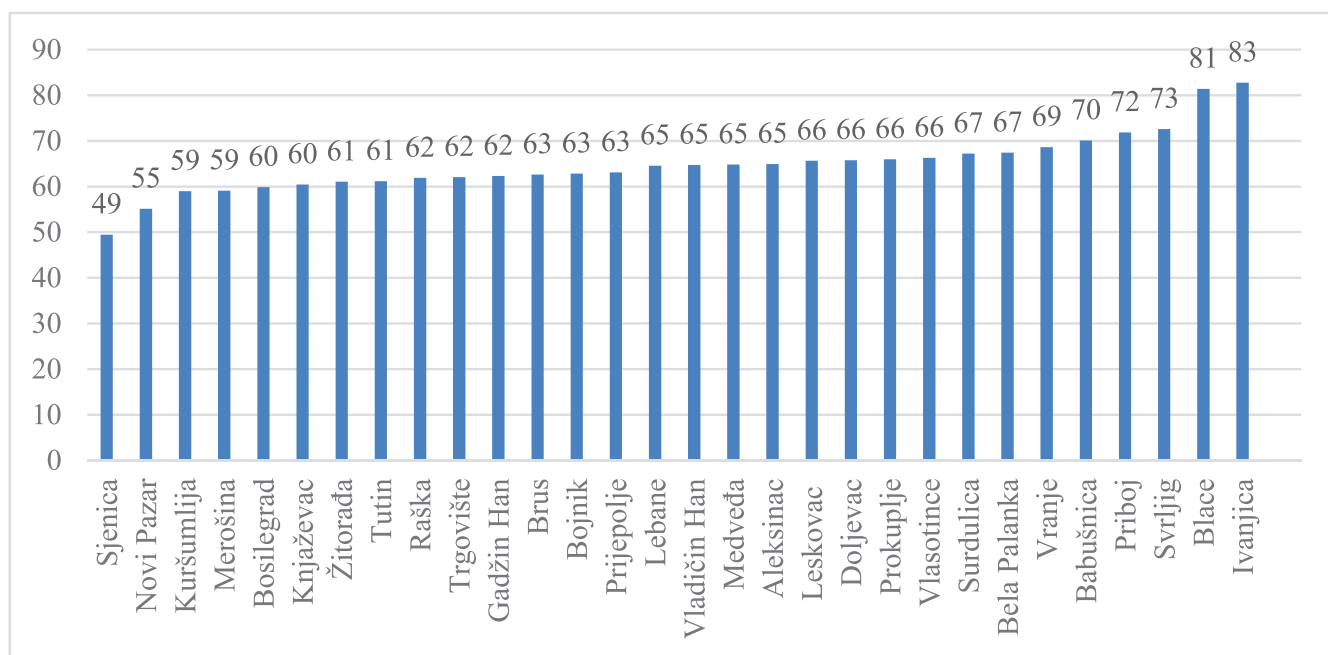
²⁶U Crnoj Travi ovaj procenat iznosi 100%, ali je važno napomenuti da su u ovoj LS u evidenciji NSZ registrovane samo 3 osobe sa invaliditetom.

Slika 34. Udeli romske populacije u ukupnom stanovništvu, Popis 2011 ²⁷



Učešća lica radnog uzrasta u ukupnoj romskoj populaciji variraju od relativno niskih nivoa u Sjenici i Novom Pazaru do visokih vrednosti u Blacu i Ivanjici.

Slika 35. Učešća lica radnog uzrasta u ukupnoj romskoj populaciji, Popis 2011. ²⁸



Prema UNDP-WB-European Commission regional Roma survey 2011, stopa zaposlenosti Roma u Srbiji (starosti 15-64) je bila 26%, stopa aktivnosti 52% i stopa nezaposlenosti 49%.

Jedan deo registrovanih nezaposlenih Roma nije vidljiv u evidenciji NSZ, jer, usled zakonskih odredbi koje zabranjuju diskriminaciju, evidentiranje nacionalne pripadnosti nije obavezno. Drugi važan problem je vezan za informisanje: prema rezultatima istraživanja nevladine organizacije „Praxis” iz 2012. godine, pojedini ispitanici nikada nisu čuli za Nacionalnu službu za zapošljavanje, odnosno, prilikom intervjuisanja su po prvi put saznali da imaju pravo prijave na evidenciju nezaposlenih. ²⁹

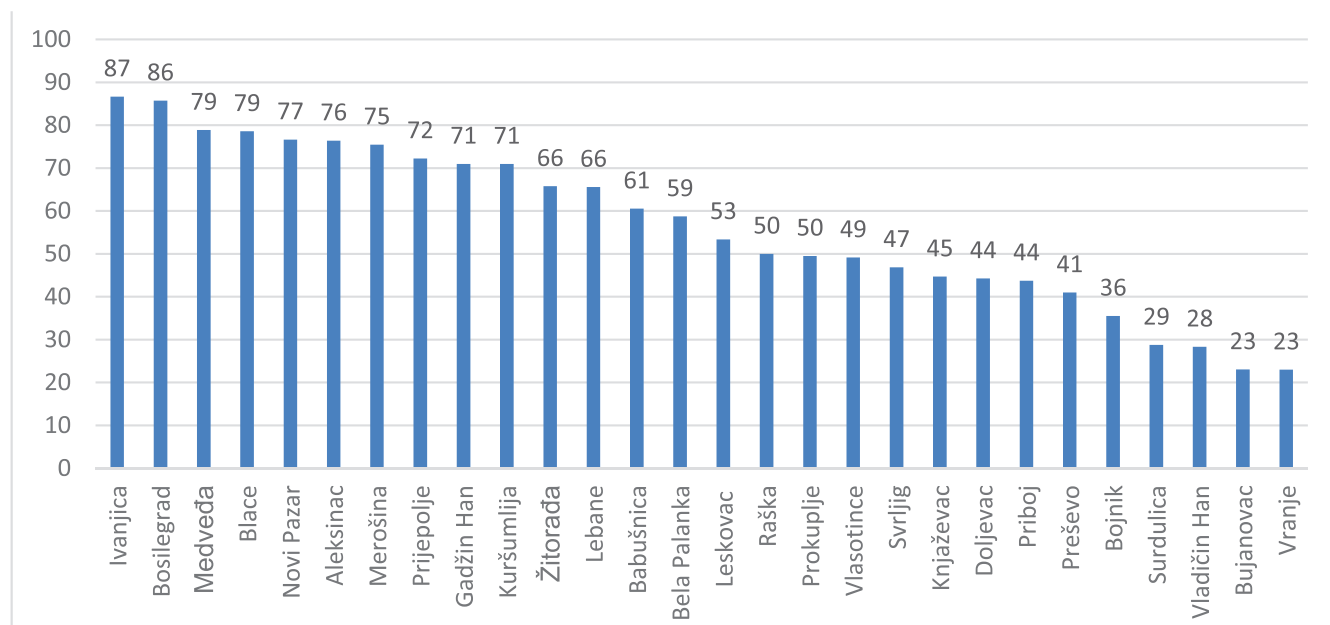
²⁷Za Bujanovac i Preševo izvor podataka o ukupnom broju stanovnika je RZS, Procenjen broj stanovnika Republike Srbije, 2014. (podaci po opštinama).

²⁸Podaci za Bujanovac i Preševo nisu dostupni. Nova Varoš je izuzeta iz analize zbog veoma malog broja Roma po Popisu.

²⁹Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, str. 44.

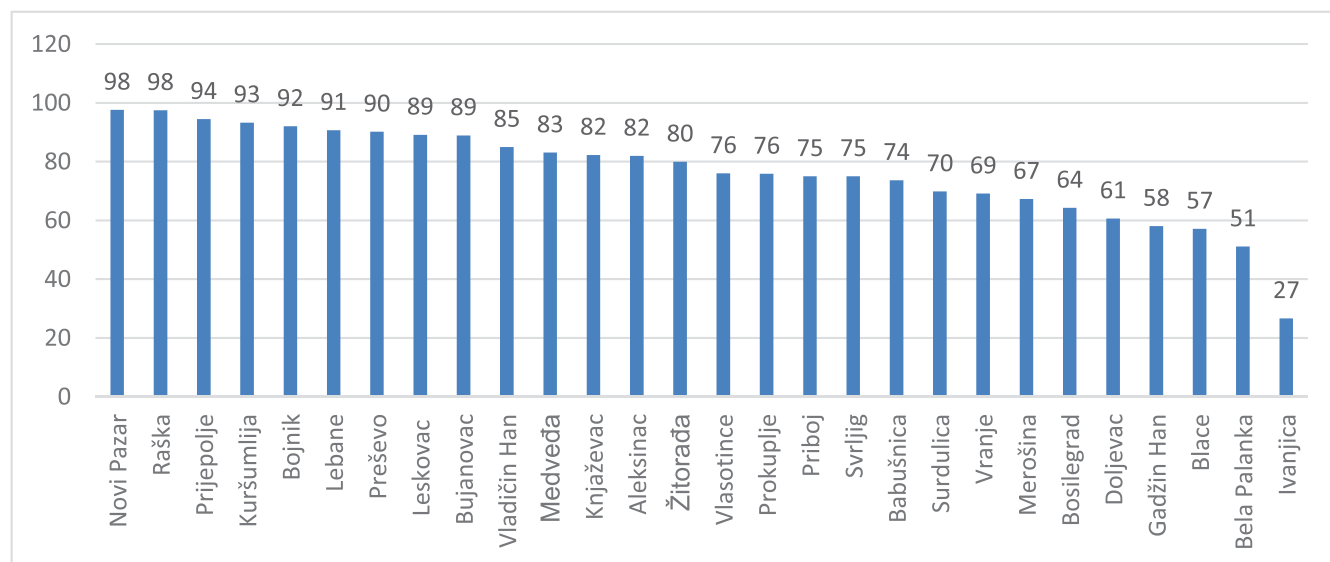
U svih 34 LS udeli registrovanih nezaposlenih Roma koji su nekvalifikovani ili niskokvalifikovani su veoma visoki (više od 80%, osim u Blacu: 79%, Beloj Palanci: 73% i Doljevcu: 63%). U većini LS udeli mladih u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih Roma su iznad 30% (izuzeci su: Vlasotince, Merošina, Vranje, Bosilegrad, Tutin i Surdulica sa udelima između 20% i 30%, i Svrlijig, Blace, Ivanjica i Nova Varoš). Takođe, u najvećem broju LS učešće veoma duge nezaposlenosti kod registrovanih nezaposlenih Roma je relativno visoko.

Slika 37. Učešća veoma duge nezaposlenosti (duže od dve godine) kod registrovanih nezaposlenih Roma, 2015, NSZ³⁰



Udeli lica bez prethodnog radnog iskustva su relativno visoki, osim u Ivanjici.

Slika 38. Udeli lica bez prethodnog radnog iskustva u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih Roma, 2015, NSZ³¹



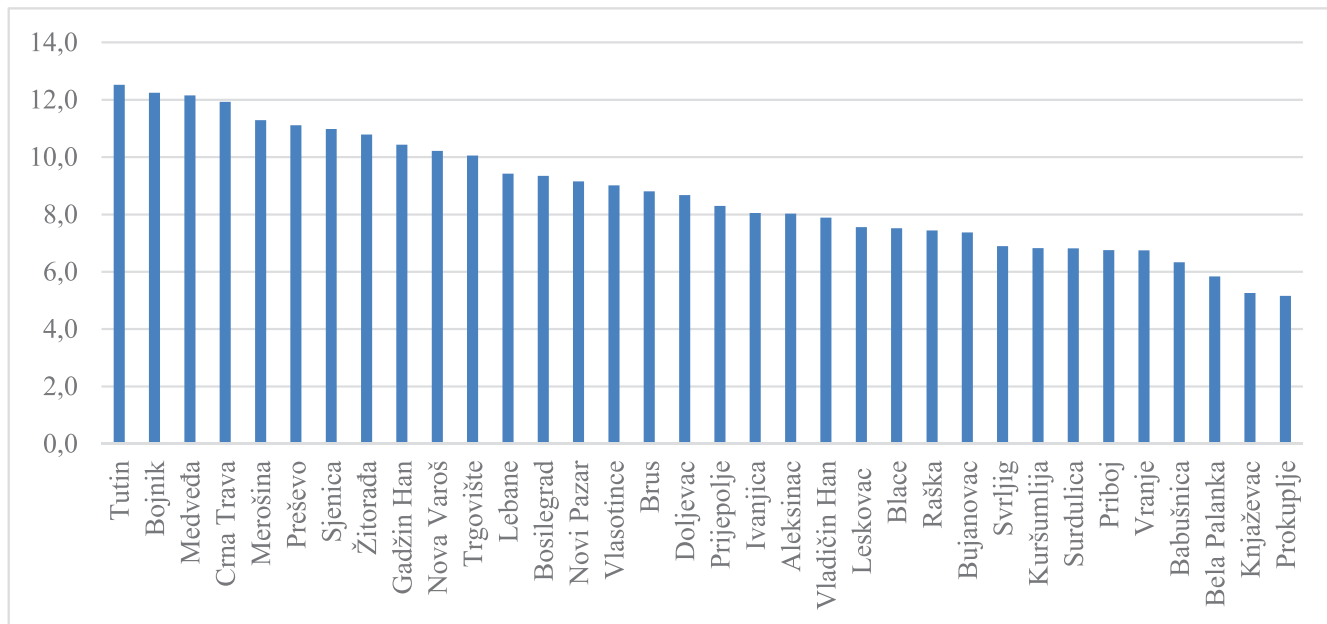
³⁰LS u kojima je broj registrovanih nezaposlenih Roma manji od 10 nisu obuhvaćene.

³¹LS u kojima je broj registrovanih nezaposlenih Roma manji od 10 nisu obuhvaćene.

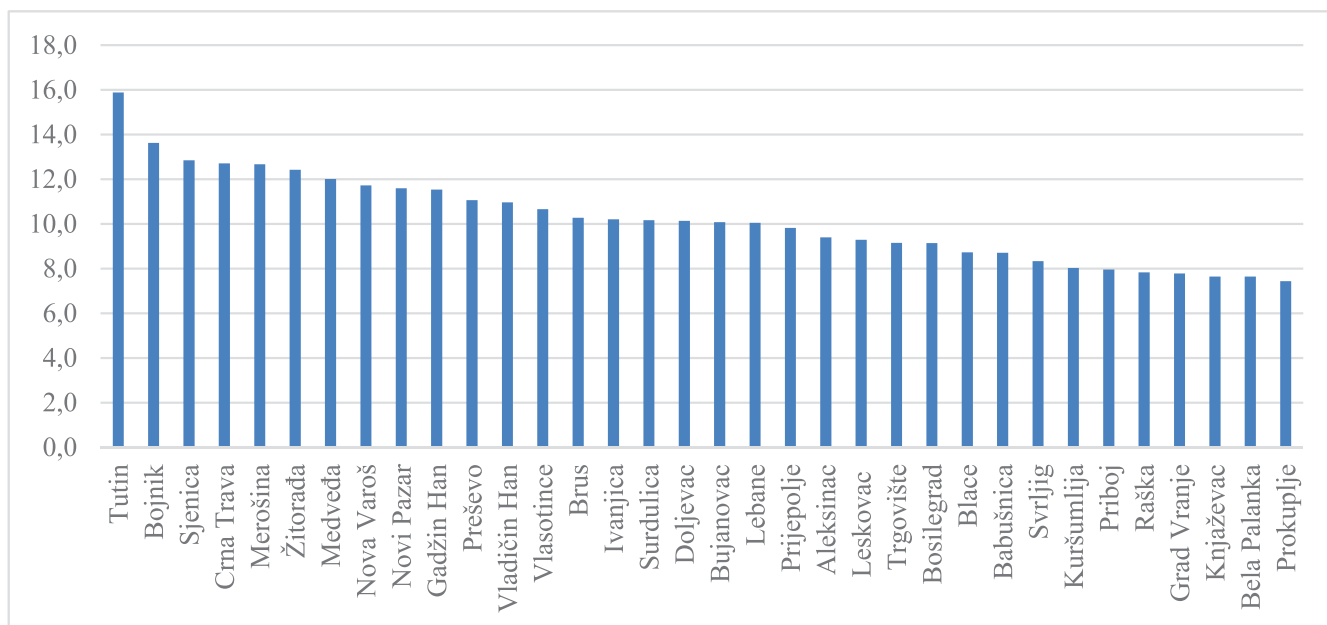
1.2.5.7. Žene

Popisni podaci pokazuju da su u jednom broju LS stope aktivnosti i stope zaposlenosti žena značajno niže od odgovarajućih stopa za ukupno stanovništvo iste starosti.³²

Slika 39. Razlike između stopa zaposlenosti ukupnog stanovništva i žena i (stopa zaposlenosti za ukupno stanovništvo minus stopa zaposlenosti žena), 15+, Popis 2011.



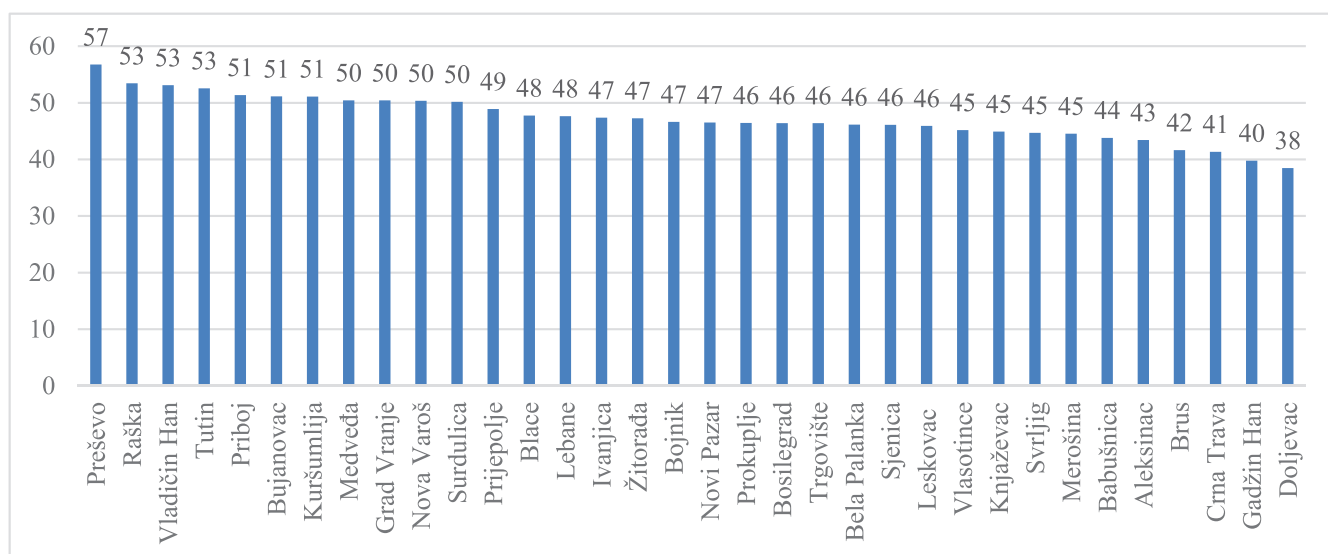
Slika 40. Razlike između stopa aktivnosti ukupnog stanovništva i žena (stopa aktivnosti za ukupno stanovništvo minus stopa aktivnosti žena), 15+, Popis 2011.



Učešće žena u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti varira od 38% u Doljevcu, do 57% u Preševu.

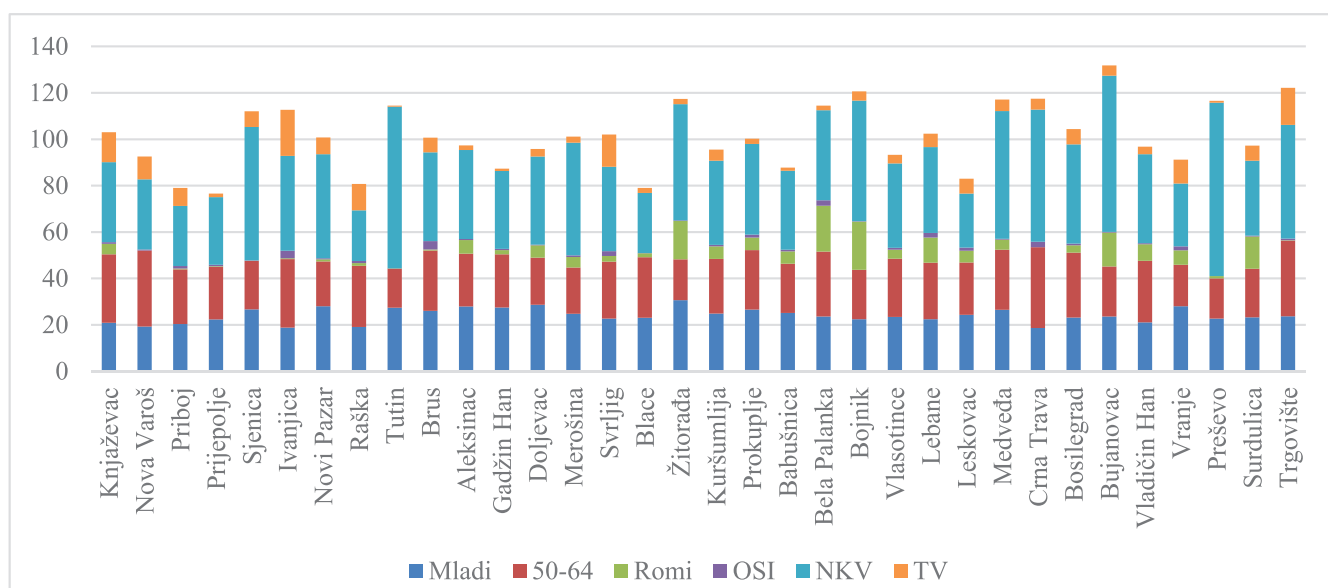
³²Stope aktivnosti i zaposlenosti su računane za stanovništvo starije od 15 godina.

Slika 41. Učešće žena u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti



Učešća nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih žena su relativno visoka.

Slika 42. Udeli određenih grupa teže zapošljivih lica u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih žena, 2015, NSZ³³



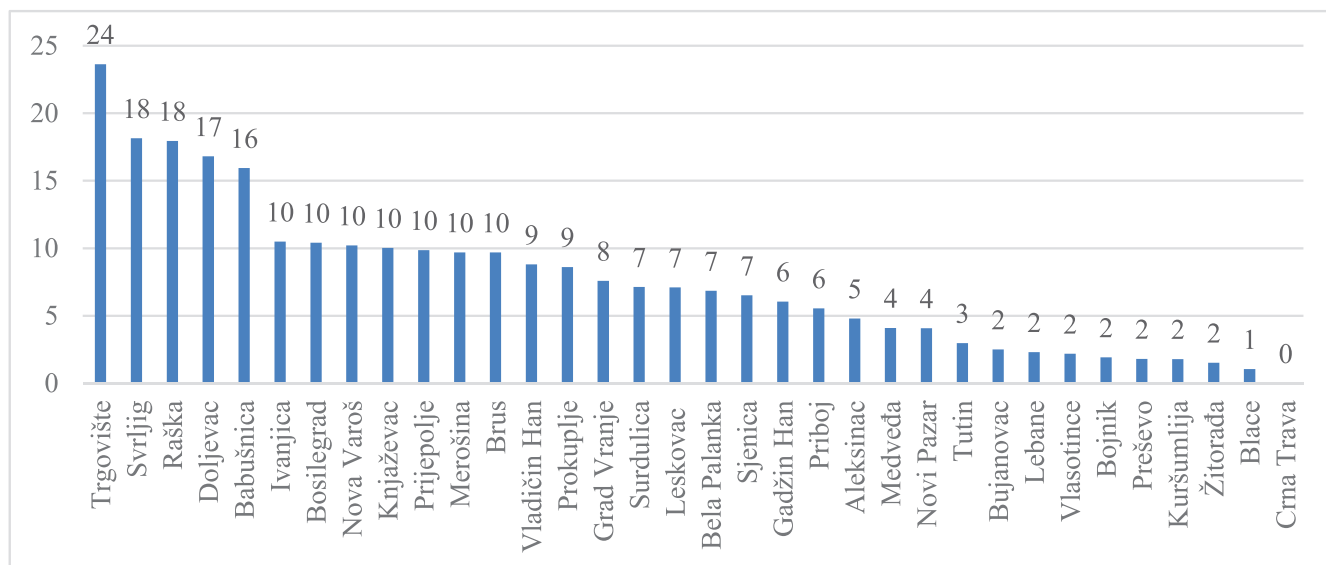
1.2.6. Slobodna radna mesta

Broj slobodnih radnih mesta (SRM) u 2015. godini u odnosu na broj registrovanih nezaposlenih na kraju 2015. godine varira od 0% u Crnoj Travi do 24% u Trgovištu.

Sa izuzetkom, u određenoj meri, Svrlijiga, Raške, Doljevca i Babušnice, ovaj pokazatelj ima niske vrednosti. Ipak, potrebno je imati u vidu da evidenciju o potrebama za zapošljavanjem Nacionalna služba vodi na osnovu podnetih prijava poslodavaca o slobodnim poslovima za koje žele posredovanje NSZ pri zapošljavanju, kao i dostavljenih izveštaja o realizaciji podnetih prijava, tako da ovaj podatak predstavlja samo aproksimaciju ukupne tražnje za radnom snagom.

³³Suma udela može biti veća od 100%, jer postoji preklapanje među grupama.

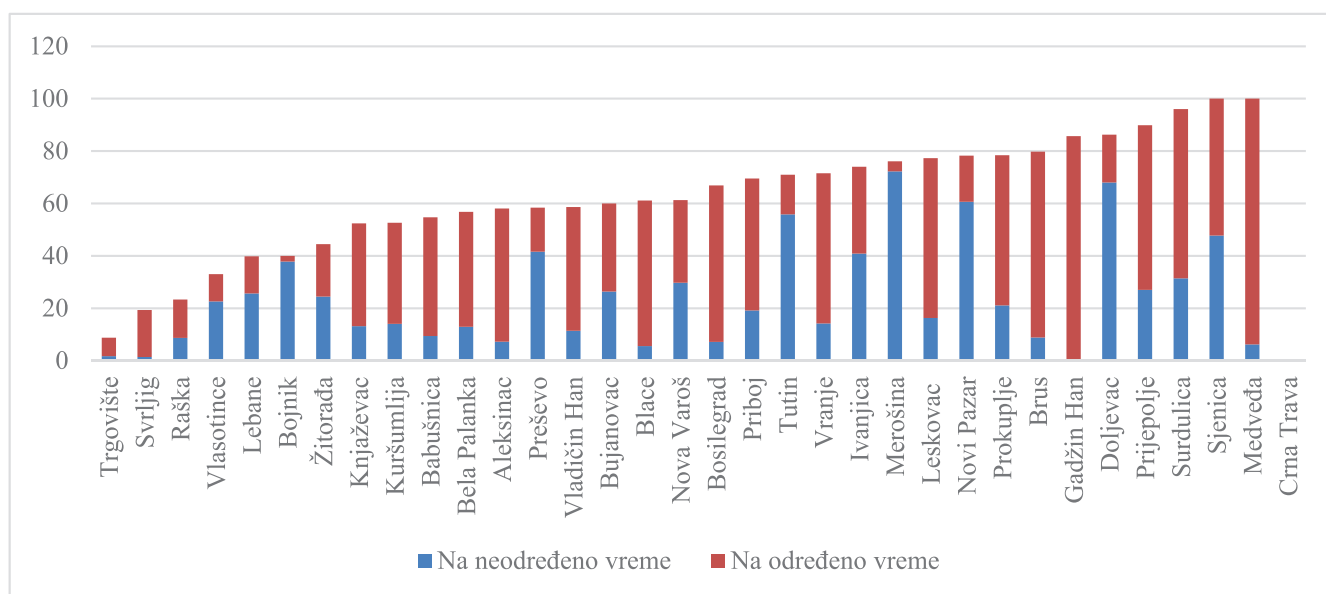
Slika 43. Broj SRM u 2015. u odnosu na ukupan broj nezaposlenih na kraju 2015 (*100), NSZ



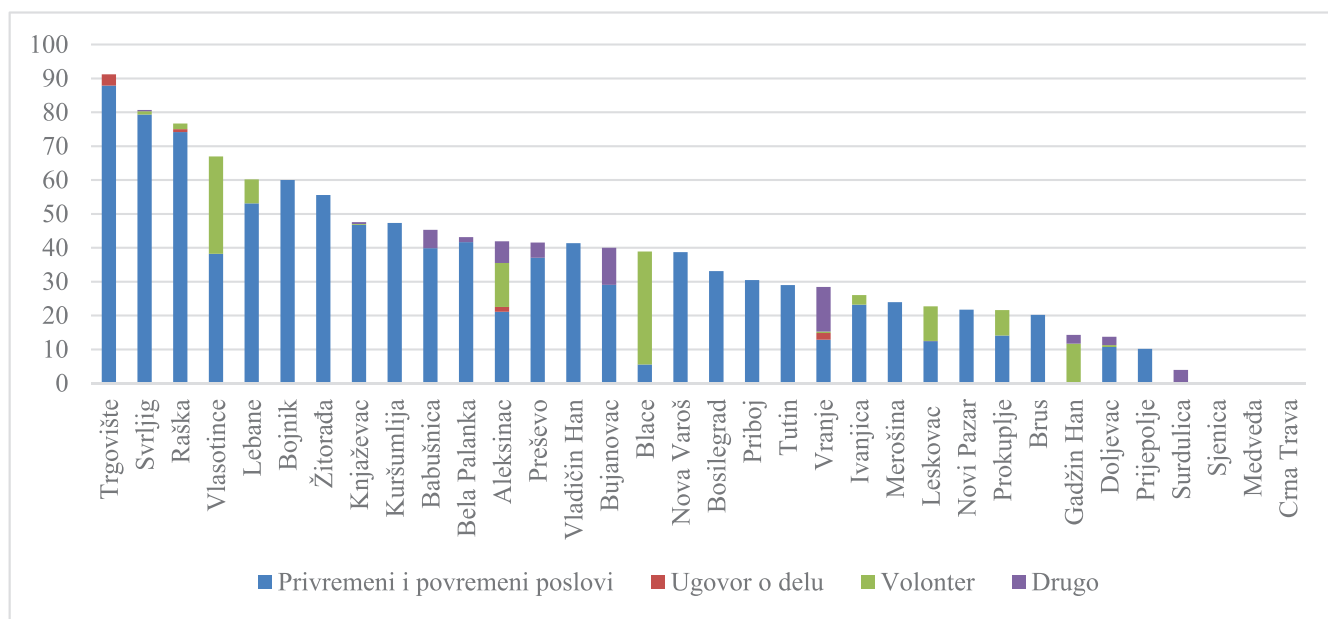
U Crnoj Travi tokom 2015. godine nije bilo registrovanih SRM. Kvalitet SRM se u posmatranim LS razlikuje – udeo SRM koja podrazumevaju zasnivanje radnog odnosa je najviši u Medveđi, Sjenici, Surdulici, Prijepolju, Doljevcu i Gadžinom Hanu.

U Trgovištu, Svrljigu i Raškoj, gde je vrednost pokazatelja koji stavlja u odnos broj SRM i ukupan broj nezaposlenih najviši, dominantna su SRM koja podrazumevaju zapošljavanje van radnog odnosa.

Slika 44. Struktura SRM – govori na određeno i neodređeno vreme (radni odnos), 2015, NSZ

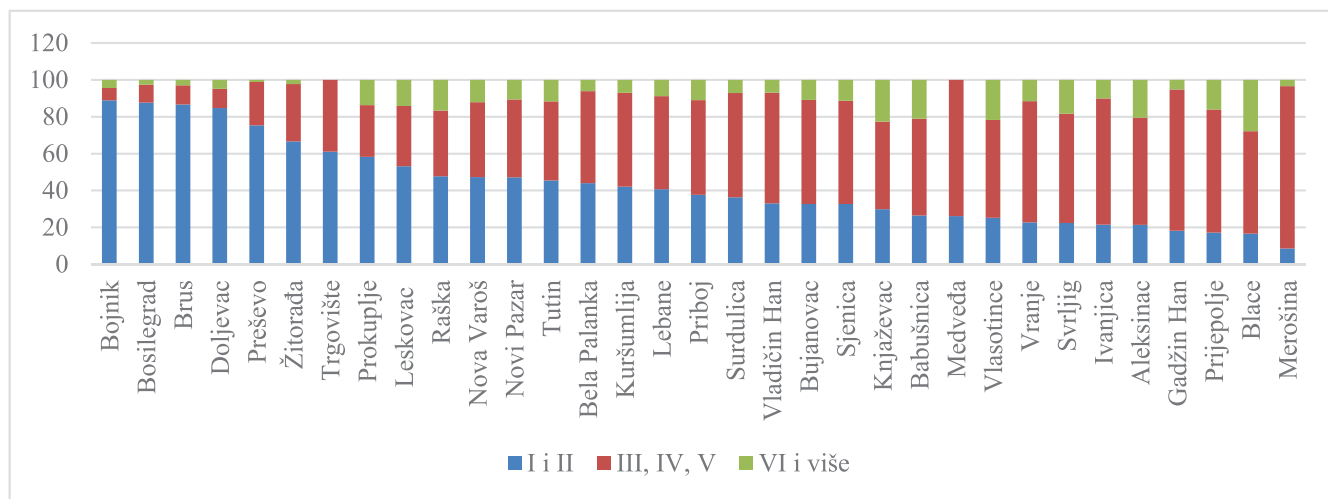


Slika 45. Struktura SRM – rad van radnog odnosa, 2015, NSZ



Struktura SRM prema obrazovnom nivou prikazana je na slici 46.

Slika 46. Struktura SRM prema stepenu stručne spreme, 2015, NSZ



U Bojniku, Bosilegradu, Brusu, Doljevku, Preševu, Žitoradi, Trgovištu, Prokuplju i Leksovcu više od 50% SRM se odnosi na nivo kvalifikacija I i II (nekvalifikovane i niskokvalifikovane radnike).

Struktura SRM prema grupama zanimanja je predstavljena u tabeli 1.

Tabela 1.

| LS | Ukupno | Najzastupljenije grupe zanimanja | | | | | |
|--------------|--------|---------------------------------------|------|-----------------------------------|------|---|------|
| | | I | | II | | III | |
| | | Naziv grupe | Broj | Naziv grupe | Broj | Naziv grupe | Broj |
| Aleksinac | 346 | 40 - Proizvođači odeće | 94 | 64 - Trgovci | 38 | 90 - Medicinari | 35 |
| Babušnica | 223 | 40 - Proizvođači odeće | 41 | 18 - Obradivači metala | 32 | 69 - Informatičari i statističari | 25 |
| Bela Palanka | 132 | 45 – Komunalci ili komunalni radnici? | 33 | 42 - Obučari i kožni galanteristi | 21 | 65 - Zanimanja ugostiteljstva i turizma | 13 |
| Blace | 18 | 40 - Proizvođači odeće | 5 | 64 - Trgovci | 3 | 99 - Neraspoređeni | 3 |
| Bojnik | 45 | 99 - Neraspoređeni | 40 | 67 - Ekonomisti | 3 | 68 - Pravnici | 1 |
| Bosilegrad | 154 | 45 - Komunalci | 65 | 99 - Neraspoređeni | 63 | 15 - Rudari i oplemenjivači ruda | 12 |
| Brus | 203 | 99 - Neraspoređeni | 186 | 90 - Medicinari | 5 | 65 - Zanimanja ugostiteljstva i turizma | 4 |
| Bujanovac | 110 | 99 - Neraspoređeni | 34 | 90 - Medicinari | 19 | 67 - Ekonomisti | 13 |
| Doljevac | 372 | 99 - Neraspoređeni | 322 | 90 - Medicinari | 14 | 93 - Zanimanja socijalne zaštite | 8 |
| Gadžin Han | 77 | 99 - Neraspoređeni | 44 | 18 - Obradivači metala | 19 | 67 - Ekonomisti | 11 |
| Ivanjica | 465 | 99 - Neraspoređeni | 170 | 67 - Ekonomisti | 91 | 40 - Proizvođači odeće | 72 |
| Knjaževac | 372 | 99 - Neraspoređeni | 59 | 40 - Proizvođači odeće | 58 | 01 - Proizvođači bilja | 29 |
| Kuršumlja | 57 | 99 - Neraspoređeni | 21 | 64 - Trgovci | 9 | 71 - Administratori | 9 |
| Lebane | 113 | 99 - Neraspoređeni | 59 | 40 - Proizvođači odeće | 9 | 67 - Ekonomisti | 7 |

| LS | Ukupno | Najzastupljenije grupe zanimanja | | | | | |
|------------|--------|----------------------------------|------|---|------|--|------|
| | | I | | II | | III | |
| | | Naziv grupe | Broj | Naziv grupe | Broj | Naziv grupe | Broj |
| Leskovac | 1,359 | 99 - Neraspoređeni | 765 | 40 - Proizvođači odeće | 101 | 39 - Tekstilci | 68 |
| Medveđa | 65 | 67 - Ekonomisti | 40 | 99 - Neraspoređeni | 17 | 22 - Mehaničari i mašinisti | 4 |
| Merošina | 209 | 16 - Metalurzi | 150 | 99 - Neraspoređeni | 18 | 67 - Ekonomisti | 11 |
| Nova Varoš | 222 | 99 - Neraspoređeni | 101 | 22 - Mehaničari i mašinisti | 18 | 64 - Trgovci | 18 |
| Novi Pazar | 750 | 99 - Neraspoređeni | 275 | 40 - Proizvođači odeće | 148 | 64 - Trgovci | 63 |
| Preševo | 89 | 99 - Neraspoređeni | 49 | 18 - Obradivači metala | 20 | 65 - Zanimanja ugostiteljstva i turizma | 6 |
| Priboj | 292 | 99 - Neraspoređeni | 89 | 65 - Zanimanja ugostiteljstva i turizma | 35 | 32 - Gumari i plastičari | 34 |
| Prijepolje | 541 | 99 - Neraspoređeni | 149 | 64 - Trgovci | 95 | 40 - Proizvođači odeće | 93 |
| Prokuplje | 630 | 25 - Elektromehaničari | 288 | 99 - Neraspoređeni | 152 | 90 - Medicinari | 63 |
| Raška | 553 | 99 - Neraspoređeni | 198 | 65 - Zanimanja ugostiteljstva i turizma | 103 | 61 - Zanimanja pretovarnih usluga, unutrašnjeg transporta i prevoza žičarama | 50 |
| Sjenica | 352 | 99 - Neraspoređeni | 162 | 40 - Proizvođači odeće | 100 | 75 - Vaspitači i nastavnici društveno - humanističke oblasti | 27 |

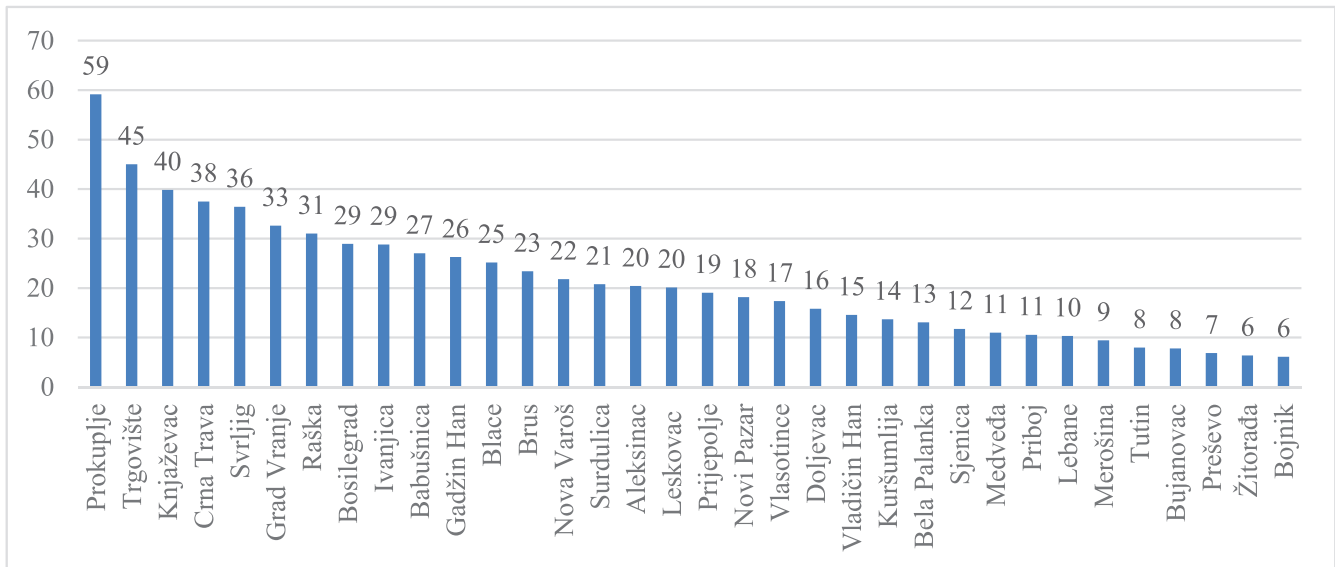
| LS | Ukupno | Najzastupljenije grupe zanimanja | | | | | |
|--------------|--------|-----------------------------------|------|-----------------------------------|------|---|------|
| | | I | | II | | III | |
| | | Naziv grupe | Broj | Naziv grupe | Broj | Naziv grupe | Broj |
| Surdulica | 226 | 42 - Obučari i kožni galanteristi | 74 | 99 - Neraspoređeni | 60 | 18 - Obrađivači metala | 50 |
| Svrljig | 295 | 99 - Neraspoređeni | 192 | 90 - Medicinari | 35 | 67 - Ekonomisti | 19 |
| Trgovište | 239 | 52 - Građevinari | 104 | 99 - Neraspoređeni | 67 | 93 - Zanimanja socijalne zaštite | 37 |
| Tutin | 231 | 99 - Neraspoređeni | 91 | 90 - Medicinari | 26 | 52 - Građevinari | 18 |
| Vladičin Han | 273 | 99 - Neraspoređeni | 85 | 18 - Obrađivači metala | 55 | 82 - Društveno - humanistička zanimanja | 22 |
| Vlasotince | 115 | 99 - Neraspoređeni | 30 | 67 - Ekonomisti | 23 | 40 - Proizvođači odeće | 12 |
| Vranje | 668 | 40 - Proizvođači odeće | 77 | 42 - Obučari i kožni galanteristi | 74 | 18 - Obrađivači metala | 55 |
| Žitorađa | 45 | 99 - Neraspoređeni | 34 | 64 - Trgovci | 3 | 65 - Zanimanja ugostiteljstva i turizma | 2 |

Izvor: NSZ

1.2.7. Zapošljavanje sa evidencije NSZ

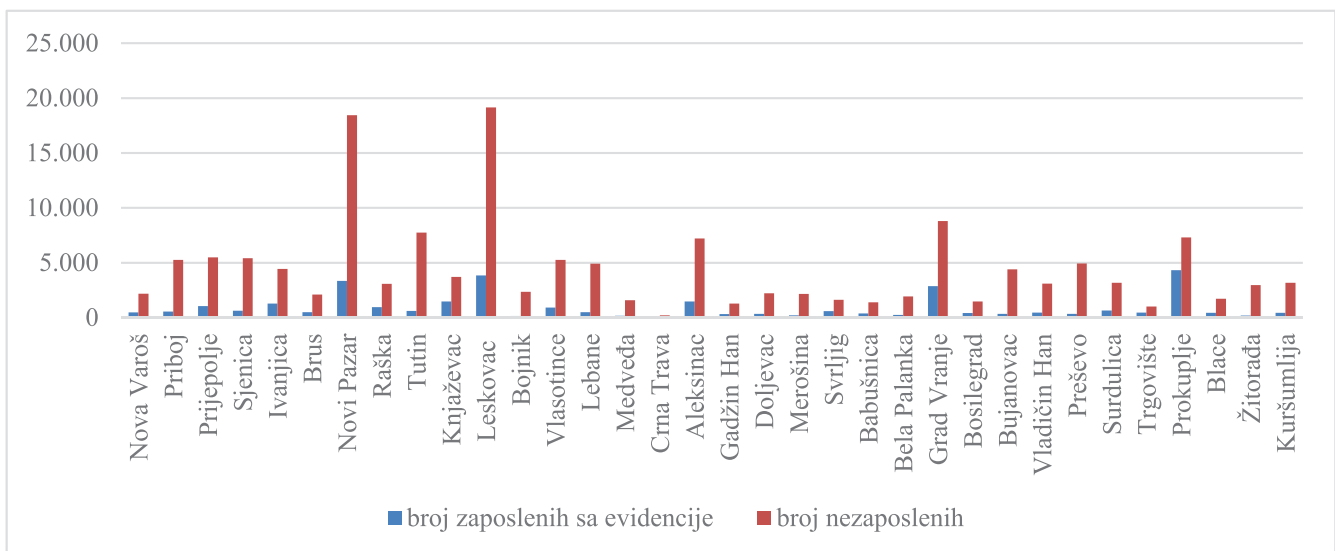
Odnos broja zaposlenih sa evidencije NSZ (ukupan broj lica za koja su u izveštajnom periodu pristigli podaci o prijavi na obavezno socijalno osiguranje na osnovu zapošljavanja ili rada van radnog odnosa, a da se u istom periodu nalazila na evidenciji Nacionalne službe) i ukupnog broja registrovanih nezaposlenih varirao je od 59 u Prokuplju do 6 u Bojniku i Žitoradi.

Slika 47. Odnos broja zaposlenih sa evidencije NSZ i ukupnog broja registrovanih nezaposlenih (*100), 2015, NSZ



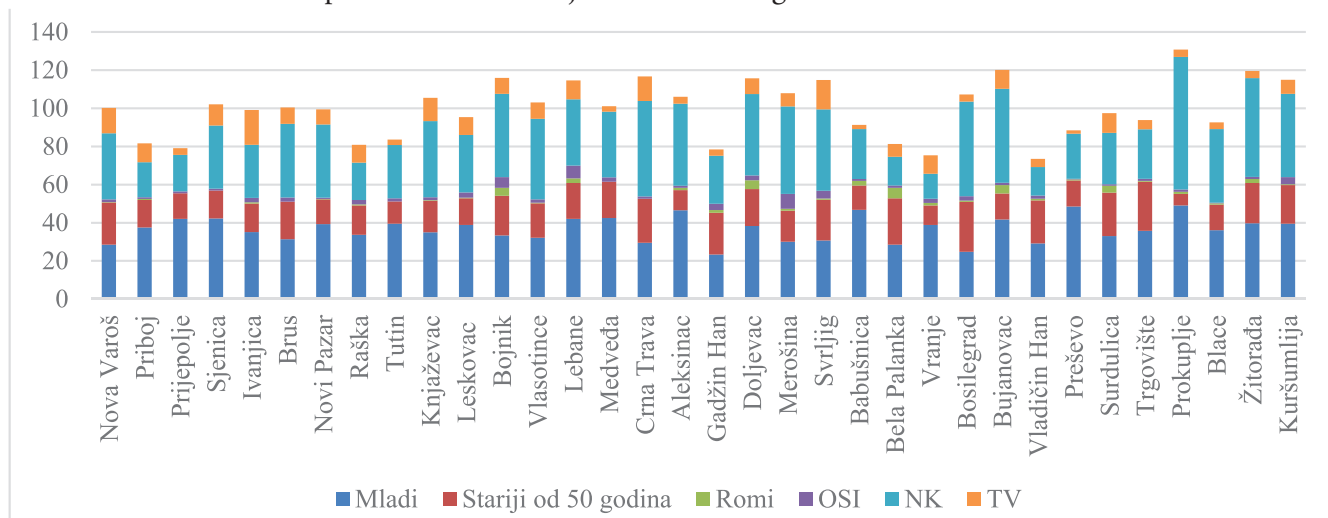
Iako je ovaj pokazatelj vezan za određene nedostatke (npr. poredi stanja i tokove), on predstavlja dobru aproksimaciju jaza između ponude i tražnje za radnom snagom u numeričkom smislu. Ukoliko je vrednost ovog racija niska, broj nezaposlenih je verovatno znatno veći od realnog broja slobodnih radnih mesta u LS. U određenom smislu, ovaj racio daje grubu informaciju o verovatnoći da nezaposlena osoba nađe posao. Broj registrovanih SRM (odnosno, broj prijavljenih potreba za zapošljavanjem) je znatno manji od broja zaposlenih lica sa evidencije NSZ, jer registrovana SRM obuhvataju samo broj lica za koje je poslodavac u izveštajnom periodu prijavio potrebu za posredovanjem pri zapošljavanju. Poređenje podataka o broju zaposlenih lica sa evidencije NSZ tokom 2015. godine i broja nezaposlenih na kraju 2015. prikazano je na slici 44.

Slika 44. Broj zaposlenih lica sa evidencije NSZ tokom 2015. i broj registrovanih nezaposlenih na kraju 2015, NSZ



Učešće teže zapošljivih lica u ukupnom broju zaposlenih sa evidencije je između 79% u Tutinu i 95% u Prokuplju.

Slika 48. Struktura lica zaposlenih sa evidencije NSZ u 2015. godini,³⁴ NSZ

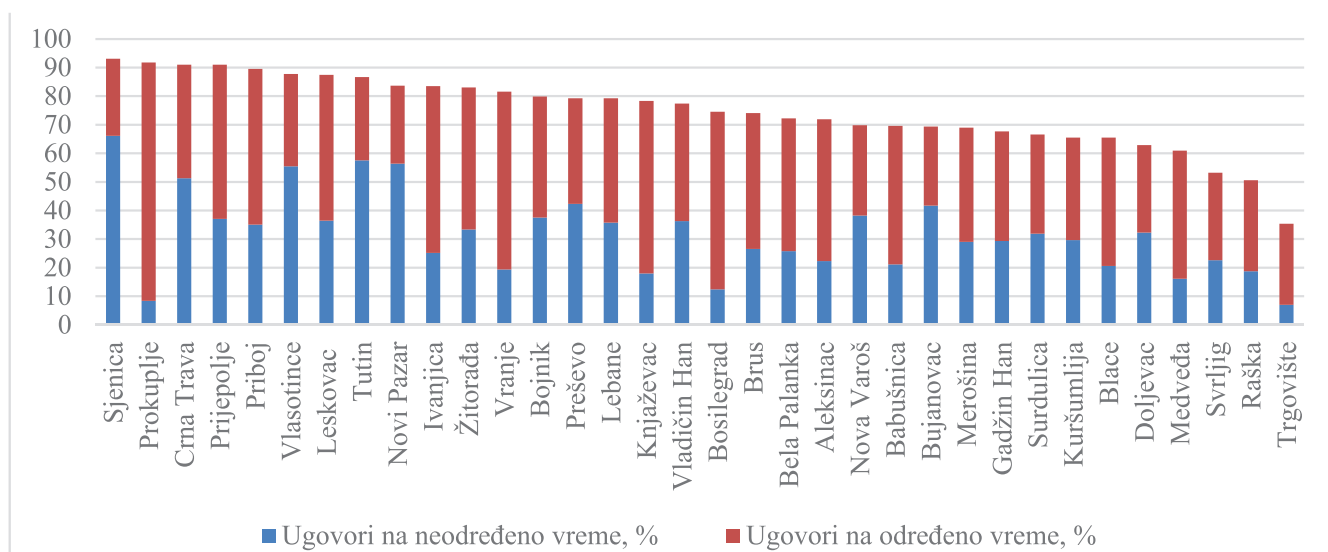


U strukturi zapošljavanja sa evidencije u većini LS dominiraju mladi, kao i nekvalifikovani i niskokvalifikovani. Izuzeci su Bela Palanka, Vladičin Han i Bosilegrad, gde su lica starija od 50 godina druga najznačajnija grupa (najveći udeo u Beloj Palanci i Vladičinom Hanu imaju mladi, a nekvalifikovana i niskokvalifikovana lica u Bosilegradu).

U proseku, kod lica starosti 50-64 godine i Roma prisutne su najniže vrednosti racija $\frac{\text{broj zaposlenih lica sa evidencije}}{\text{broj nezaposlenih}}$, dok su najviše vrednosti zabeležene kod OSI, mladih, i u određenoj meri, kod tehnoloških viškova.

Kada je u pitanju zapošljavanje sa evidencije, kvalitet radnih mesta se značajno razlikuje među posmatranim LS. Iako je udeo radnih mesta koja podrazumevaju zasnivanje radnog odnosa u većini LS značajan (sa izuzetkom Trgovišta, Raške i Svrljiga), u nekim LS su udeli radnih mesta koja se odnose na ugovore na određeno vreme relativno visoki (npr. u Prokuplju, Vranju, Bosilegradu, Knjaževcu, Ivanjici, Prijepolju, Priboju, Leskovcu).

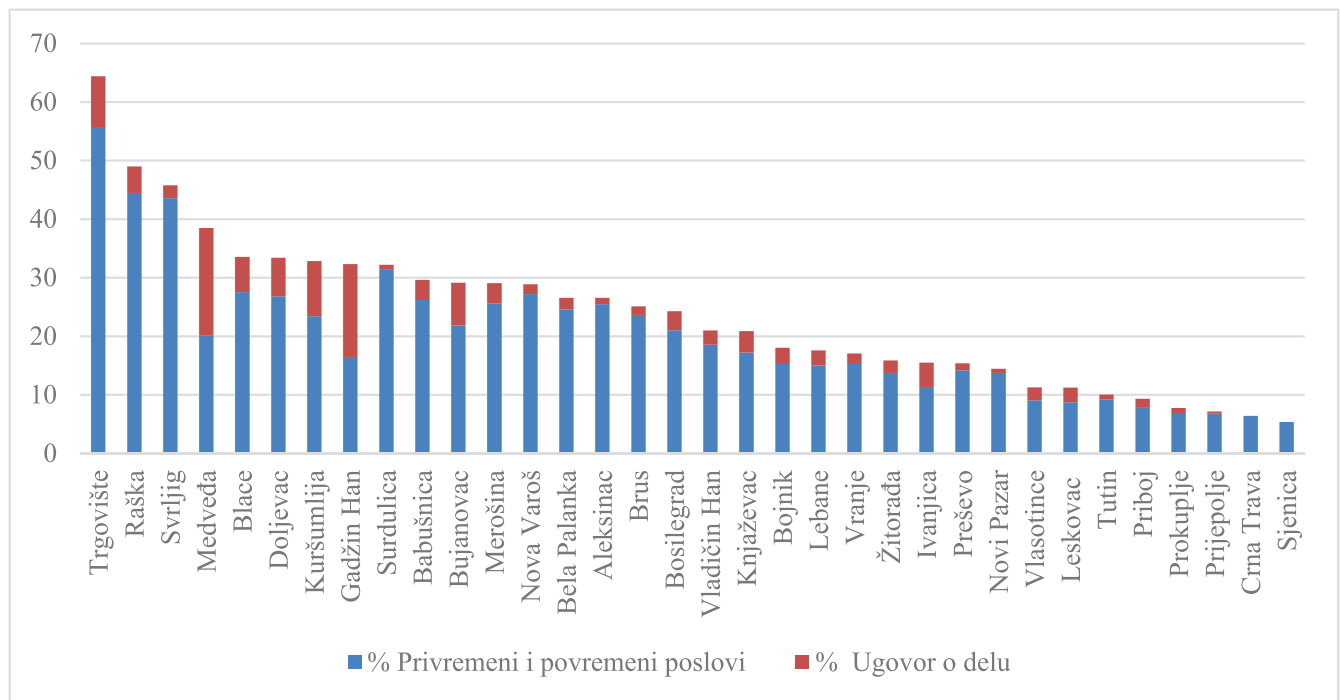
Slika 49. Struktura zapošljavanja sa evidencije - radna mesta koja podrazumevaju zasnivanje radnog odnosa, 2015, NSZ



³⁴Suma udela može biti veća od 100%, jer postoji preklapanje među grupama.

Udeli zapošljavanja sa evidencije koja se odnose na radna mesta bez zasnivanja radnog odnosa su u 2015. godini bili visoki u Trgovištu, Raškoj i Svrlijgu.

Slika 50. Struktura zapošljavanja sa evidencije - radna mesta bez zasnivanja radnog odnosa, 2015, NSZ



1.2.8. Pregled najvažnijih karakteristika tržišta rada za svaku od 34 LS je dat u Tabeli 2.

| LS | Step. razv. | Demografija – prosečna starost, stopa starosne zavisnosti, i udeo lica 50-64 u stanovništvu radnog uzrasta ³⁵ | Tržište rada ³⁶ : stope zaposlenosti, nezaposlenosti i aktivnosti | Udeo poljoprivredne zaposlenosti (Popis) ³⁷ | Udeo ne-registrovane zaposlenosti | Registrovana zaposlenost 2015.-udeo delatnosti koje su pretežno u javnom sektoru ³⁸ | Udeo NKV ³⁹ u ukupnoj nezaposlenosti | Ostale značajne ranjive grupe (NSZ) |
|------------|-------------|--|--|--|-----------------------------------|--|---|--|
| Nova Varoš | 4a | Prosečno ⁴⁰ | Prosečno | Prosečno | 30-50% | 20-30% | 30-50% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Priboj | 4a | Prosečno | Prosečno | Relativno nisko | 30-50% | 20-30% | manje od 30% | |
| Prijepolje | 4b | Prosečno | Prosečno | Relativno visoko ⁴¹ | više od 50% | 20-30% | 30-50% | |
| Sjenica | 4a | Mlađe | Lošije od proseka (niska aktivnost ⁴²) | Relativno visoko | 30-50% | 20-30% | 30-50% | |
| Ivanjica | 3 | Prosečno | Prosečno (viša stopa zaposlenosti ⁴³) | Relativno visoko | 30-50% | manje od 20% | 30-50% | Tehnološki viškovi, Nezaposleni starosti 50-64 |
| Brus | 4a | Prosečno | Prosečno (viša stopa zaposlenosti) | Visoko | više od 50% | manje od 20% | 30-50% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Novi Pazar | 3 | Mlađe | Lošije od proseka (niska aktivnost) | Nisko | manje od 30% | 20-30% | 30-50% | |
| Raška | 4a | Prosečno | Prosečno | Relativno nisko | 30-50% | 20-30% | manje od 30% | Tehnološki viškovi, Nezaposleni starosti 50-64 |
| Tutin | 4b | Mlađe | Prosečno | Relativno visoko | više od 50% | 20-30% | više od 50% | |
| Knjaževac | 4a | Starije | Bolje od proseka (viša stopa zaposlenosti) | Visoko | više od 50% | 20-30% | 30-50% | Tehnološki viškovi, Nezaposleni starosti 50-64 |
| Leskovac | 3 | Prosečno | Prosečno | Prosečno ⁴⁴ | 30-50% | 20-30% | manje od 30% | |
| Bojnik | 4b | Prosečno | Bolje od proseka (viša stopa zaposlenosti) | Visoko | više od 50% | više od 30% | 30-50% | Romi |
| Vlasotince | 4a | Prosečno | Bolje od proseka | Visoko | više od 50% | manje od | 30-50% | |

³⁵Na osnovu hijerarhijske klaster analize sa sledećim varijablama: prosečna starost stanovništva, stopa starosne zavisnosti i udeo lica starosti 50-64 u ukupnom broju stanovnika radnog uzrasta

³⁶Korišćeni su popisni podaci.

³⁷Nisko: do 18%, Relativno nisko: 20-22%, Prosečno: 24-30%, Relativno visoko: 33-35%, Visoko: više od 40%.

³⁸Obrazovanje, državna uprava i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita..

³⁹Nekvalifikovani i niskokvalifikovani

⁴⁰Prosek se odnosi na grupu posmatranih 34 LS

⁴¹34%

⁴²Niska aktivnost znači da je stopa aktivnosti 5 pp ispod proseka 34 LS.

⁴³Viša stopa zaposlenosti je definisana kao prosečna stopa zaposlenosti u 34 LS + 5 pp i više.

| LS | Step. razv. | Demografija – prosečna starost, stopa starosne zavisnosti, i udeo lica 50-64 u stanovništvu radnog uzrasta ³⁵ | Tržište rada ³⁶ : stope zaposlenosti, nezaposlenosti i aktivnosti | Udeo poljoprivredne zaposlenosti (Popis) ³⁷ | Udeo ne-registrovane zaposlenosti | Registrovana zaposlenost 2015.-udeo delatnosti koje su pretežno u javnom sektoru ³⁸ | Udeo NKV ³⁹ u ukupnoj nezaposlenosti | Ostale značajne ranjive grupe (NSZ) |
|--------------|-------------|--|--|--|-----------------------------------|--|---|--|
| | | | (viša stopa zaposlenosti) | | | 20% | | |
| Lebane | 4b | Prosečno | Prosečno | Visoko | više od 50% | više od 30% | 30-50% | Romi |
| Medveđa | 4b | Prosečno | Prosečno (viša stopa zaposlenosti) | Visoko | više od 50% | 20-30% | više od 50% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Crna Trava | 4a | Stariji | Prosečno (Više stopa zaposlenosti) | Visoko | na | 20-30% | više od 50% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Aleksinac | 4a | Prosečno | Prosečno | Relativno nisko | više od 50% | 20-30% | 30-50% | |
| Gadžin Han | 4a | Starije | Lošije od proseka (niska aktivnost) | Prosečno | manje od 30% | manje od 20% | 30-50% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Doljevac | 4a | Prosečno | Prosečno | Nisko | više od 50% | 20-30% | 30-50% | |
| Merošina | 4b | Prosečno | Lošije od proseka (niska aktivnost) | Prosečno | više od 50% | 20-30% | 30-50% | |
| Svrljig | 4b | Starije | Prosečno (niska aktivnost) | Nisko | 30-50% | manje od 20% | 30-50% | Tehnološki viškovi, Nezaposleni starosti 50-64 |
| Babušnica | 4b | Starije | Lošije od proseka | Prosečno | 30-50% | 20-30% | 30-50% | |
| Bela Palanka | 4b | Prosečno | Lošije od proseka (niska aktivnost) | Nisko | manje od 30% | 20-30% | 30-50% | Romi, Nezaposleni starosti 50-64 |
| Vranje | 2 | Prosečno | Prosečno | Nisko | manje od 30% | manje od 20% | 30-50% | Tehnološki viškovi |
| Bosilegrad | 4b | Prosečno | Bolje od proseka (viša stopa zaposlenosti) | Visoko | više od 50% | 20-30% | 30-50% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Bujanovac | 4b | Mlađe | Prosečno | Nisko | na | više od 30% | više od 50% | Romi |
| Vladičin Han | 4b | Prosečno | Prosečno | Nisko | 30-50% | 20-30% | 30-50% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Preševo | 4b | Mlađe | Prosečno | Nisko | na | više od 30% | više od 50% | Žene |
| Surdulica | 4b | Prosečno | Prosečno | Nisko | manje od 30% | više od 30% | 30-50% | Romi |
| Trgovište | 4b | Prosečno | Bolje od proseka (viša stopa zaposlenosti) | Visoko | više od 50% | više od 30% | 30-50% | Tehnološki viškovi, Nezaposleni starosti 50-64 |
| Prokuplje | 3 | Prosečno | Prosečno | Nisko | manje od 30% | 20-30% | 30-50% | Nezaposleni starosti 50-64 |

⁴⁴Nisko: 6-18%, Relativno nisko: 20-23%, Prosek: 24-33%, Relativno visoko: 34-35%, Visoko: 36-62%,

| LS | Step. razv. | Demografija – prosečna starost, stopa starosne zavisnosti, i udeo lica 50-64 u stanovništvu radnog uzrasta ³⁵ | Tržište rada ³⁶ : stope zaposlenosti, nezaposlenosti i aktivnosti | Udeo poljoprivredne zaposlenosti (Popis) ³⁷ | Udeo ne-registrovane zaposlenosti | Registrovana zaposlenost 2015.-udeo delatnosti koje su pretežno u javnom sektoru ³⁸ | Udeo NKV ³⁹ u ukupnoj nezaposlenosti | Ostale značajne ranjive grupe (NSZ) |
|-----------|-------------|--|--|--|-----------------------------------|--|---|-------------------------------------|
| Blace | 4a | Prosečno | Lošije od proseka (niska aktivnost) | Relativno nisko | 30-50% | 20-30% | manje od 30% | Nezaposleni starosti 50-64 |
| Žitorada | 4b | Prosečno | Lošije od proseka (niska aktivnost) | Relativno nisko | više od 50% | 20-30% | 30-50% | Romi |
| Kuršumlja | 4b | Prosečno | Lošije od proseka (niska aktivnost) | Nisko | 30-50% | više od 30% | 30-50% | |

2. PREGLED I INICIJALNA PROCENA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA

Pregled ključnih institucionalnih elemenata u posmatrane 34 LS je dat u tabelama 3, 4 i 5. Većina LS imaju lokalne savete za zapošljavanje (LSZ) i lokalne akcione planove zapošljavanja (LAPZ). Kada su u pitanju ostale relevantne institucije, najveći broj lokalnih samouprava ima uslužne centre za građane (izuzeci su: Brus, Svrlijig, Gadžin Han, Vladičin Han i Blace). Lokalni socio-ekonomski saveti su, prema podacima koje su naveli predstavnici lokalnih samouprava, prisutni samo u Aleksincu, Knjaževcu, Leskovcu, Prokuplju i Raškoj. Kada se govori o širem razvojnom okviru, koji uključuje i pitanja zapošljavanja, većina lokalnih samouprava je navela da poseduje lokalne razvojne strategije ili lokalne strategije socio-ekonomskog razvoja. Izuzeci su Bojnik, Ivanjica i Svrlijig. Kada je reč o strateškim i akcionim planovima na lokalnom nivou koji se odnose na unapređenje položaja ranjivih grupa, najmanje su zastupljeni dokumenti koji se tiču položaja osoba sa invaliditetom – važeći Lokalni plan akcije za osobe sa invaliditetom u 2015. godini imala je samo Surdulica.

Sprovedeno istraživanje u 34 LS otkrilo je da postoji mnogo problema u procesu analize lokalnih tržišta rada, kao i u planiranju i dizajniranju adekvatnih mera tržišta rada na lokalnom nivou. Većina LS ima relativno mali broj podataka koji se odnose na stanje i perspektive lokalnog tržišta rada. Takođe, istraživanje je pokazalo da postoje velike prepreke po pitanju saradnje relevantnih institucija na lokalnom nivou. Iako u grupi posmatranih LS postoje velike razlike, ove činjenice ukazuju da postoje značajni nedostaci u kapacitetima na lokalnom nivou koji su potrebni za razvoj odgovarajućih mera tržišta rada.

Pregled postojećih ključnih institucija na lokalnom nivou, kao i strateških dokumenata i akcionih planova koji se odnose na pitanja zapošljavanja sa posebnim naglaskom na položaj ranjivih grupa prikazan je u tabelama 3, 4, i 5

Tabela 3. LSZ, ostale relevantne institucije na lokalnom nivou i LAPZ.

| | LSZ | LAPZ za 2015. | Ostale relevantne institucije na lokalnom nivou |
|--------------|-----|---------------|---|
| Nova Varoš | 1 | 1 | UCG |
| Priboj | 1 | 1 | UCG |
| Prijepolje | 1 | 1 | UCG |
| Sjenica | 1 | 1 | UCG |
| Ivanjica | 1 | 1 | UCG |
| Brus | 1 | 1 | |
| Novi Pazar | 1 | 1 | LRC, UCG |
| Raška | 1 | 1 | LSEK, UCG |
| Tutin | 1 | 0 | LRC, UCG, KRP |
| Knjaževac | 1 | 1 | LRC, LSEK, UCG, MTIR, KRP |
| Leskovac | 1 | 1 | LRC, LSEK, UCG, MTIR, KRP |
| | LSZ | LAPZ za 2015. | Ostale relevantne institucije na lokalnom nivou |
| Bojnik | 1 | 1 | LRC, UCG, MTIR, KRP |
| Vlasotince | 1 | 1 | LRC, UCG |
| Lebane | 1 | 1 | nema informacija |
| Medveđa | 1 | 1 | UCG |
| Crna Trava | 0 | 0 | UCG |
| Aleksinac | 1 | 1 | LSEK, UCG |
| Gadžin Han | 1 | 1 | KRP |
| Doljevac | 1 | 1 | UCG |
| Merošina | 1 | 1 | UCG |
| Svrljig | 1 | 1 | |
| Babušnica | 1 | 1 | UCG |
| Bela Palanka | 1 | 1 | LRC, UCG, MTIR, KRP |
| Vranje | 1 | 1 | LRC, MTIR, UCG |
| Bosilegrad | 1 | 1 | UCG |
| Bujanovac | 1 | 1 | LRC, UCG, MTIR |
| Vladičin Han | 1 | 1 (2016) | LRC |
| Preševo | 1 | 0 | UCG |
| Surdulica | 1 | 1 | UCG, KRP |
| Trgovište | 1 | 1 | UCG, KRP |
| Prokuplje | 1 | 1 | LRC, LSEK, UCG, MTIR, KRP |
| Blace | 1 | 1 | |
| Žitorađa | 1 | 1 | LRC, UCG, MTIR, KRP |
| Kuršumlija | 1 | 1 | LRC, UCG |

Legenda: 1 – postoji, 0 – ne postoji; LRC – lokalni koordinator za romska pitanja; LSZ – lokalni savet za zapošljavanje; LAPZ – lokalni akcioni plan za zapošljavanje; MTIR – mobilni tim za inkluziju Roma, KRP – kancelarija za romska pitanja, UCG - Uslužni centar za građane, LSEK – lokalni socio-ekonomski savet

Tabela 4. Lokalne razvojne strategije /Lokalne strategije socio-ekonomskog razvoja

| | <i>Lokalna razvojna strategija /Lokalna strategija socio-ekonomskog razvoja</i> |
|--------------|---|
| Aleksinac | Strateški plan ekonomskog razvoja opštine Aleksinac 2006 – 2016., Strategija održivog razvoja opštine Aleksinac 2010 – 2020. |
| Babušnica | Strategija održivog razvoja opštine Babušnica (U IZRADI) 2016 – 2020. |
| Bela Palanka | Strategija održivog razvoja opštine 2010 – 2020. |
| Blace | Strategija održivog razvoja opštine Blace 2011 – 2020. |
| Bojnik | |
| Bosilegrad | Strategija razvoja opštine Bosilegrad 2013 – 2018.* |
| Brus | Strategija lokalnog ekonomskog razvoja 2010 – 2016. |
| Bujanovac | Strategija održivog razvoja opštine Bujanovac 2007–2017. |
| Crna Trava | Strategija održivog razvoja opštine Crna Trava 2013–2018. |
| Doljevac | Strategija održivog razvoja opštine Doljevac, 2014 – 2023. |
| Gadžin Han | Strategija održivog razvoja opštine Gadžin Han, 2012 – 2022. |
| Ivanjica | |
| Knjaževac | Strategija održivog razvoja opštine Knjaževac 2010 – 2020. |
| Kuršumlija | Strategija održivog razvoja Opštine Kuršumlija, 2010–2020. |
| Lebane | Nema informacija |
| Leskovac | Strategija održivog razvoja, 2010 – 2019. |
| Medveđa | Strategija održivog razvoja opštine Medveđa 2014–2018. |
| Merošina | Strategija održivog razvoja opštine Merošina do 2016. |
| Nova Varoš | Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Nova Varoš za period od 2010. do 2020. Godine |
| Novi Pazar | Strateški plan održivog razvoja grada Novog Pazara 2012 – 2016. |

⁴⁵Za lokalne samouprave koje nisu dale odgovore na pitanje iz upitnika, kao izvor informacija korišćene su web stranice lokalnih samouprava.

| | |
|--------------|---|
| | <i>Lokalna razvojna strategija /Lokalna strategija socio-ekonomskog razvoja</i> |
| Preševo | Strategija održivog razvoja opštine Preševo 2005 – 2015, Strategija lokalnog ekonomskog razvoja 2005 – 2016. |
| Priboj | Strategija održivog razvoja opštine Priboj 2012 – 2017. |
| Prijepolje | Strategija održivog razvoja opštine Prijepolje 2011 – 2015 , Strategija održivog razvoja 2016 – 2020 (predata Skupštini na usvajanje) |
| Prokuplje | Strategija održivog razvoja opštine Prokuplje 2007 – 2017. |
| Raška | Strategija održivog razvoja opštine 2009 – 2019. |
| Sjenica | Strategija održivog razvoja opštine Sjenica 2010 – 2020. |
| Surdulica | Strategija održivog razvoja opštine Surdulica 2013 – 2020. |
| Svrljig | |
| Trgovište | Strategija održivog razvoja opštine 2010 – 2020. |
| Tutin | Strategija održivog razvoja opštine Tutin 2013 – 2020. |
| Vladičin Han | Strategija održivog razvoja opštine Vladičin Han 2013 – 2018.* |
| Vlasotince | Strategija održivog razvoja opštine 2013 – 2017. |
| Vranje | Strategija održivog razvoja grada Vranje 2010 – 2020* |
| Žitorađa | Strategija održivog razvoja opštine 2013 – 2019. |

Izvor: Upitnik/Anketa sprovedena u okviru Projekta, Napomene: *Izvor: LAPZ ili web stranice LS.

Tabela 5. Strateški dokumenti i akcioni planovi na lokalnom nivou koji se odnose na ranjive grupe

| | |
|--------------|---|
| LS | <i>Strateški dokumenti i akcioni planovi na lokalnom nivou koji se odnose na ranjive grupe</i> |
| Aleksinac | Strateški plan za razvoj socijalne zaštite opštine Aleksinac 2016 – 2021, Lokalni akcioni plan za unapređenje obrazovanja Roma 2012 – 2017, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji 2013 – 2016, |
| | Akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti opštine 2016 – 2020, Lokalni akcioni plan za mlade 2015 – 2019. |
| Babušnica | Lokalni akcioni plan za mlade (u izradi za period od 2016 – 2025.) Strategija za rodnu ravnopravnost (u izradi za period od 2016 – 2018.) |
| Bela Palanka | Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2014 – 2018. Strategija i akcioni plan za ostvarivanje rodne ravnopravnosti (u izradi: 2016 – 2018.) Strategija i akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica (u izradi) |
| Blace | Lokalni akcioni plan za mlade, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika, Akcioni plan za poboljšanje položaja žena |
| Bojnik | Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2013 – 2016, Lokalni akcioni plan za obrazovanje Roma 2011 – 2016, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika 2013 – 2017. |
| Bosilegrad | Strategija socijalne zaštite opštine* Strategija ostvarivanja rodne ravnopravnosti-razvojni plan 2013 – 2018. Lokalni akcioni plan za mlade – u izradi |
| Brus | Lokalni akcioni plan za mlade, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika |
| Bujanovac | Lokalna strategija socijalne zaštite 2011 – 2015 , Lokalni akcioni plan socijalne politike opštine, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma 2014 – 2016, Lokalni akcioni plan za mlade 2010 – 2015, Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost 2014 – 2016. |
| Crna Trava | Lokalni akcioni plan za mlade 2013 – 2017. |

| | |
|------------|---|
| LS | <i>Strateški dokumenti i akcioni planovi na lokalnom nivou koji se odnose na ranjive grupe</i> |
| Doljevac | Lokalna strategija socijalne zaštite, Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2012 – 2016, Lokalni akcioni plan za mlade 2012 – 2022. |
| Gadžin Han | Lokalna strategija socijalne zaštite 2013 – 2018, Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2013 – 2018, Lokalni akcioni plan za mlade 2015 – 2019, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica 2014 – 2019, Akcioni plan za poboljšanje položaja žena do 2016. |
| Ivanjica | Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2014 – 2017, Lokalni akcioni plan za mlade 2014 – 2019. |
| Knjaževac | Lokalna strategija socijalne politike 2013 – 2018, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika 2014 – 2018. Strategija ostvarivanja rodne ravnopravnosti (u izradi za period 2016 – 2020.) Strategija za mlade (u izradi za period 2016 – 2020). |
| Kuršumlja | Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2014 – 2018, Lokalni akcioni plan za mlade 2011 – 2015, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika 2013 – 2016. |
| Lebane | |
| Leskovac | Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2016 – 2019, Lokalni akcioni plan za mlade nacrt: 2016 – 2020, Akcioni plan za poboljšanje položaja žena 2014 – 2018. |
| Medveđa | Nema detaljnijih informacija |
| Merošina | Lokalni akcioni plan za mlade 2014 – 2019, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika 2013 – 2016. |
| Nova Varoš | Lokalna strategija socijalne zaštite 2015 – 2020, |

| | |
|------------|---|
| LS | <i>Strateški dokumenti i akcioni planovi na lokalnom nivou koji se odnose na ranjive grupe</i> |
| | Lokalni akcioni plan za mlade 2014 – 2019. |
| Novi Pazar | Strategija i akcioni plan za poboljšanje položaja romske populacije 2013–2017, Akcioni plan za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u gradu Novom Pazaru 2016 – 2020, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika- |
| Preševo | Lokalni akcioni plan za mlade 2012 – 2016, Strategija socijalne zaštite 2008– 2016. Strategija ostvarivanja rodne ravnopravnosti |
| Priboj | Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika 2012 – 2016, Akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti opštine Priboj 2011 – 2016. |
| Prijepolje | Lokalni akcioni plan za mlade 2010 – 2015, Akcioni plan za poboljšanje položaja žena |
| Prokuplje | Akcioni plan za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u opštini Prokuplje 2014 – 2017. |
| Raška | Lokalna strategija socijalne zaštite, Lokalni akcioni plan za mlade 2013– 2015, Akcioni plan za poboljšanje položaja žena 2013 – 2016. |
| Sjenica | Strategija socijalne zaštite opštine Sjenica** Lokalni akcioni plan za mlade opštine Sjenica** |
| Surdulica | Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Surdulica 2013 – 2020, Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2014 – 2016, Lokalni plan akcije za osobe sa invaliditetom, Lokalni akcioni plan za mlade 2012 – 2016, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i |

| | |
|--------------|---|
| LS | <i>Strateški dokumenti i akcioni planovi na lokalnom nivou koji se odnose na ranjive grupe</i> |
| | povratnika 2013 – 2016. Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost 2013 – 2015. |
| Svrljig | Lokalni akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti 2014 – 2018. |
| Trgovište | Lokalna strategija socijalne zaštite 2012 – 2017. Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost opštine Trgovište 2013 – 2015. |
| Tutin | Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika |
| Vladičin Han | Lokalni akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti*** |
| Vlasotince | Lokalna strategija socijalne zaštite 2015 – 2018, Akcioni plan opštine za unapređenje položaja Roma 2012 – 2014, Akcioni plan za obrazovanja Roma 2011 – 2015, Lokalni akcioni plan za mlade 2015 – 2020, Strategija ostvarivanja rodne ravnopravnosti 2012 – 2014 (u toku je revizija i dopuna) Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika |
| Vranje | Strategija razvoja socijalne zaštite grada Vranja 2012 – 2016.* Lokalni akcioni plan za mlade 2011 – 2015.* Lokalni akcioni plan za rešavanje problema izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po sporazumu o readmisiji u Gradu Vranju za period 2014 – 2017.* Lokalni akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti** |
| Žitorađa | Lokalni akcioni plan za mlade, Lokalni akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika |

Izvor: Upitnik/Anketa sprovedena u okviru Projekta

Napomene: *podaci sa web stranica LS, ** podaci preuzeti iz LAPZ za 2015. godinu, pri čemu nije navedena informacija koji period obuhvataju navedeni dokumenti. ***podatak preuzet sa <http://rr.skgo.org/>, nema informacija o periodu koji plan pokriva.

3. KLAS TER ANALIZA

U Tabeli 6. prikazane su različite varijante klaster analize⁴⁶:

Varijanta 0 uključuje sledeće varijable:

- Udeo mladih u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo neaktivnih lica (ne računajući penzionere, decu mlađu od 15 godina i učenike/studente) u ukupnom stanovništvu starijem od 15 godina ,
- Udeo poljoprivredne zaposlenosti u ukupnom broju zaposlenih (Popis 2011),
- Udeli lica starosti 50-64 u registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih lica u registrovanoj nezaposlenosti.

Varijanta 1a uključuje sledeće varijable:

- Udeo mladih u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo poljoprivredne zaposlenosti u ukupnom broju zaposlenih (Popis 2011),
- Udeo urbanog stanovništva u ukupnom stanovništvu (15-64),
- Udeo nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih lica u registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo zaposlenosti u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i odbrana i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita), Popis 2011,
- Zapošljavanje sa evidencije u toku 2015. u odnosu na ukupan broj registrovanih nezaposlenih na kraju 2015. godine.

Varijanta 1b uključuje sledeće varijable:

- Udeo mladih u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo poljoprivredne zaposlenosti u ukupnom broju zaposlenih (Popis 2011),
- Broj stanovnika,
- Udeo nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih lica u registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo zaposlenosti u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i odbrana i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita), Popis 2011,
- Zapošljavanje sa evidencije u toku 2015. u odnosu na ukupan broj registrovanih nezaposlenih na kraju 2015. godine.

Varijanta 2a uključuje sledeće varijable:

- Udeo lica starosti 50-64 u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo poljoprivredne zaposlenosti u ukupnom broju zaposlenih (Popis 2011),
- Broj stanovnika,
- Udeo nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih lica u registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo zaposlenosti u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i odbrana i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita), Popis 2011,
- Udeo neaktivnih lica (ne računajući penzionere, decu mlađu od 15 godina i učenike/studente) u ukupnom stanovništvu starijem od 15 godina.

⁴⁶Na osnovu hijerarhijske klaster analize (metodom: Between-groups linkage, Interval: Squared Euclidean distance) određen je broj klastera, nakon čega je izvršena metodom K-means klaster analiza.

Varijanta 2b uključuje sledeće varijable:

- Udeo lica starosti 50-64 u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo poljoprivredne zaposlenosti u ukupnom broju zaposlenih (Popis 2011),
- Udeo urbanog stanovništva u ukupnom stanovništvu (15-64),
- Udeo nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih lica u registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo zaposlenosti u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i odbrana i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita), Popis 2011,
- Udeo neaktivnih lica (ne računajući penzionere, decu mlađu od 15 godina i učenike/studente) u ukupnom stanovništvu starijem od 15 godina.

Varijanta 2c uključuje sledeće varijable:

- Udeo mladih u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo poljoprivredne zaposlenosti u ukupnom broju zaposlenih (Popis 2011),
- Udeo urbanog stanovništva u ukupnom stanovništvu (15-64),
- Udeo nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih lica u registrovanoj nezaposlenosti,
- Udeo zaposlenosti u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i odbrana i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita), Popis 2011,
- Udeo neaktivnih lica (ne računajući penzionere, decu mlađu od 15 godina i učenike/studente) u ukupnom stanovništvu starijem od 15 godina⁴⁷.

| 0 | | 1a | | 1b | | 2a | | 2b | | 2c | |
|--------------|---------|--------------|---------|------------|---------|--------------|---------|------------|---------|--------------|---------|
| LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster |
| Sjenica | 1 | Gadžin Han | 1 | Nova Varoš | 1 | Priboj | 1 | Nova Varoš | 1 | Leskovac | 1 |
| Novi Pazar | 1 | Bosilegrad | 1 | Priboj | 1 | Prijepolje | 1 | Ivanjica | 1 | Aleksinac | 1 |
| Tutin | 1 | Trgovište | 1 | Prijepolje | 1 | Raška | 1 | Brus | 1 | Doljevac | 1 |
| Žitorada | 1 | Priboj | 2 | Ivanjica | 1 | Aleksinac | 1 | Knjaževac | 1 | Bela Palanka | 1 |
| Priboj | 2 | Raška | 2 | Brus | 1 | Doljevac | 1 | Vlasotince | 1 | Vranje | 1 |
| Prijepolje | 2 | Leskovac | 2 | Raška | 1 | Svrljig | 1 | Lebane | 1 | Vladičin H. | 1 |
| Raška | 2 | Bela Palanka | 2 | Knjaževac | 1 | Babušnica | 1 | Svrljig | 1 | Surdulic | 1 |
| Leskovac | 2 | Vladičin H. | 2 | Bojnik | 1 | Bela Palanka | 1 | Babušni | 1 | Prokuplj | 1 |
| Aleksinac | 2 | Surdulica | 2 | Vlasotince | 1 | Vladičin H. | 1 | Priboj | 2 | Blace | 1 |
| Doljevac | 2 | Blace | 2 | Lebane | 1 | Surdulica | 1 | Prijepolje | 2 | Kuršumlija | 1 |
| Merošina | 2 | Kuršumlija | 2 | Crna Trava | 1 | Prokuplje | 1 | Raška | 2 | Bojnik | 2 |
| Svrljig | 2 | Crna Trava | 3 | Gadžin H. | 1 | Blace | 1 | Leskovac | 2 | Gadžin H. | 2 |
| Babušnica | 2 | Sjenica | 4 | Svrljig | 1 | Kuršumlija | 1 | Aleksinac | 2 | Bosilegrad | 2 |
| Bela Palanka | 2 | Novi Pazar | 4 | Babušnica | 1 | Bujanovac | 2 | Gadžin H. | 2 | Trgovište | 2 |
| Vranje | 2 | Tutin | 4 | Bosilegrad | 1 | Preševo | 2 | Doljevac | 2 | Sjenica | 3 |
| V. Han | 2 | Aleksinac | 4 | Trgovište | 1 | Žitorada | 2 | Merošin | 2 | Novi Pazar | 3 |

⁴⁷Zbog nedostatka podataka, varijante 1a, 2b i 2c isključuju Preševo i Bujanovac.

| 0 | | 1a | | 1b | | 2a | | 2b | | 2c | |
|------------|---------|------------|---------|--------------|---------|------------|---------|--------------|---------|------------|---------|
| LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster |
| Surdulica | 2 | Doljevac | 4 | Blace | 1 | Nova Varoš | 3 | Žitorada | 2 | Tutin | 3 |
| Prokuplje | 2 | Merošina | 4 | Prokuplje | 2 | Ivanjica | 3 | Bela Palanka | 3 | Žitorada | 3 |
| Blace | 2 | Žitorada | 4 | Novi Pazar | 3 | Brus | 3 | Vranje | 3 | Nova Varoš | 4 |
| Kuršumlija | 2 | Nova Varoš | 5 | Leskovac | 3 | Knjaževac | 3 | Vladičin H. | 3 | Priboj | 4 |
| Bujanovac | 3 | Prijepolje | 5 | Aleksinac | 3 | Bojnik | 3 | Surdulica | 3 | Prijepolje | 4 |
| Preševo | 3 | Ivanjica | 5 | Vranje | 3 | Vlasotince | 3 | Prokuplje | 3 | Ivanjica | 4 |
| Brus | 4 | Brus | 5 | Sjenica | 4 | Lebane | 3 | Blace | 3 | Brus | 4 |
| Knjaževac | 4 | Knjaževac | 5 | Tutin | 4 | Medveđa | 3 | Kuršumlija | 3 | Raška | 4 |
| Bojnik | 4 | Vlasotince | 5 | Medveđa | 4 | Gadžin H. | 3 | Bojnik | 4 | Knjaževac | 4 |
| Vlasotince | 4 | Svrljig | 5 | Doljevac | 4 | Merošina | 3 | Medveđa | 4 | Vlasotince | 4 |
| Lebane | 4 | Babušnica | 5 | Merošina | 4 | Bosilegrad | 3 | Bosilegrad | 4 | Lebane | 4 |
| Medveđa | 4 | Bojnik | 6 | Bela Palanka | 4 | Trgovište | 3 | Trgovište | 4 | Svrljig | 4 |
| G. Han | 4 | Lebane | 6 | Bujanovac | 4 | Leskovac | 4 | Sjenica | 5 | Babušnica | 4 |
| Bosilegrad | 4 | Medveđa | 6 | Vladičin H. | 4 | Vranje | 4 | Novi Pazar | 5 | Medveđa | 5 |
| Trgovište | 4 | Vranje | 7 | Preševo | 4 | Sjenica | 5 | Tutin | 5 | Crna Trava | 5 |
| Nova Varoš | 5 | Prokuplje | 7 | Surdulica | 4 | Novi Pazar | 5 | Crna Trava | 6 | Merošina | 5 |

| 0 | | 1a | | 1b | | 2a | | 2b | | 2c | |
|------------|---------|----|---------|------------|---------|------------|---------|----|---------|----|---------|
| LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster | LS | klaster |
| Ivanjica | 5 | | | Žitorada | 4 | Tutin | 5 | | | | |
| Crna Trava | 5 | | | Kuršumlija | 4 | Crna Trava | 6 | | | | |

Zaključak

Većina LS iz posmatrane grupe pripada grupi nedovoljno razvijenih, izrazito nedovoljno razvijenih ili devastiranih područja. U skladu sa tim je i podatak da je u većini posmatranih LS udeo registrovanih zaposlenih u ukupnom stanovništvu starosti 15-64 u 2015. godini bio ispod republičkog proseka. Značajan udeo (iznad 30%) zaposlenih u prerađivačkoj industriji u ukupnoj registrovanoj zaposlenosti prisutan je u 10 LS. S druge strane, relativno visoke udele (iznad 30%) zaposlenosti u delatnostima koje se odnose prvenstveno na javni sektor (obrazovanje, državna uprava i obavezno socijalno osiguranje, zdravstvena i socijalna zaštita) u ukupnoj registrovanoj zaposlenosti nalazimo uglavnom u najmanje razvijenim LS.

Prema podacima sa Popisa iz 2011. godine, koji obuhvataju i ne-registrovanu zaposlenost, u 16 od 34 LS udeo poljoprivredne zaposlenosti prelazi 30%. Većina LS za najvišim udelima ne-registrovane zaposlenosti (iznad 50%) istovremeno imaju visoke udele poljoprivredne zaposlenosti (iznad 30%). Više stope zaposlenosti su u većini LS takođe povezane sa višim udelima poljoprivredne zaposlenosti. U 13 posmatranih LS udeli ne-registrovane zaposlenosti u ukupnoj popisnoj zaposlenosti su iznosili 50% i više.

U većini posmatranih LS stope zaposlenosti su niske: prema podacima sa Popisa iz 2011. godine, u 25 od 34 LS stopa zaposlenosti je ispod 40%. Učešća neaktivnih lica bez penzionera i učenika/studenata u ukupnom broju lica starijih od 15 godina su u 27 posmatranih LS iznad 15%, dok su u pojedinim LS ovi udeli i preko 30%. Popisni podaci pokazuju da su u jednom broju LS stope aktivnosti i stope zaposlenosti žena značajno niže od odgovarajućih stopa za ukupno stanovništvo iste starosti.

Podaci NSZ za 2015. godinu pokazuju da su u svim posmatranim LS udeli teže zapošljivih grupa (mladi, lica starija od 50 godina, Romi, osobe sa invaliditetom, nekvalifikovani i niskokvalifikovani nezaposleni i tehnološki viškovi) u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti veoma visoki. Poseban problem predstavljaju visoka učešća nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih lica u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih: u 30 LS ova učešća iznose 30% i više, pri čemu je trajanje nezaposlenosti kod nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih nezaposlenih lica u proseku veoma dugo. U najvećem broju LS više od 50% nekvalifikovanih i niskokvalifikovanih registrovanih nezaposlenih je u tom statusu duže od 2 godine.

Učešća lica starosti 50-64 godine u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti su blisko povezana sa demografskim karakteristikama LS. Kvalifikaciona struktura nezaposlenih lica u ovoj starosnoj grupi je nepovoljna u svim LS, što je praćeno i visokim učešćem dugoročne nezaposlenosti u skoro svim posmatranim LS.

U većini LS su relativno visoki udeli registrovanih nezaposlenih u ukupnom broju lica u starosnoj grupi 25-29 godina. Podaci pokazuju da je u proseku manje registrovanih nezaposlenih mladih iz ove starosne grupe u LS u kojima je manja poljoprivredna zaposlenost i koje imaju jaču prerađivačku industriju i trgovinu i veća učešća zaposlenosti u pravnim licima.

Dok udeli tehnoloških viškova u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti, kao i obrazovna struktura nezaposlenih iz ove grupe, variraju među posmatranim LS, zajedničko za veliki broj LS je da su udeli lica starosti 50-64 među tehnološkim viškovima visoki i da u strukturi ove grupe nezaposlenih u većini LS dominira veoma duga nezaposlenost. Trajanje nezaposlenosti kod registrovanih nezaposlenih OSI je u proseku takođe veoma dugo. U najvećem broju LS učešće veoma duge nezaposlenosti je relativno visoko i kod registrovanih nezaposlenih Roma, što je praćeno i lošom kvalifikacionom strukturom.

Učešće teže zapošljivih lica u ukupnom broju zaposlenih sa evidencije NSZ je relativno visoko u svim posmatranim LS. U proseku, kod lica starosti 50-64 godine i Roma prisutne su najniže vrednosti odnosa između broja zaposlenih sa evidencije i broja nezaposlenih, dok su najviše vrednosti zabeležene kod OSI, mladih, i u određenoj meri, kod tehnoloških viškova.

U okviru grupe od posmatrane 34 lokalne samouprave, u najvećem broju postoje lokalni saveti za zapošlja-

vanje i usvojeni lokalni akcioni planovi zapošljavanja, kao i lokalne razvojne strategije ili lokalne strategije socio-ekonomskog razvoja. Kada je reč o strateškim i akcionim planovima na lokalnom nivou koji se odnose na unapređenje položaja ranjivih grupa, najmanje su zastupljeni dokumenti koji se tiču položaja osoba sa invaliditetom. Sprovedeno istraživanje u 34 LS otkrilo je da postoji značajan prostor za unapređenje procesa koji obuhvata analizu lokalnih tržišta rada, kao i planiranje i dizajniranje adekvatnih mera tržišta rada na lokalnom nivou.

Reference

<http://rr.skgo.org/>,

<http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/>

<http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=171>

Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine,

<http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/medjunarodna-saradnja/strategija-za-socijalno-uklju%C4%8Divanje-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji-za-period-od-2016-do-2025-godine>

Prilog 1

| | Socijalna zaštita | Sport | Mladi | Obrazovanje | Kultura | Infrastruktura | Urbanizam | Razvoj i funkcionisanje JLS | Poljoprivreda | Turizam, Brendiranje | Projekti sa OCD | Projekti ekonomskog razvoja | Zaštita životne sredine | Komunalna delatnost | Zdravstvo | Zapošljavanje | Rodna ravnopravnost | GIS | Romi | Izbegla i raseljena lica | Upravljanje otpadom |
|--------------|-------------------|-------------|----------|-------------|-------------|----------------|-------------|-----------------------------|---------------|----------------------|-----------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------|-----------|---------------|---------------------|-----|--------|--------------------------|---------------------|
| Aleksinac | ◇□ ○ | ◇ ○ | ◇ ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | □ ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ● ○ | ○ | ○ | | ◇ | □ | ◇ | ● | ◇ |
| Babušnica | | ◇ ○ | ○ | | ○ | □ ○ | | | | ○ | △ | □ | | ○ | | | | | | | |
| Bela Palanka | △ ○ | ◇ ● △ | | | △ | △ | | | △ ○ | △ | | ○ | | △ | | | | | ◇ ● | | |
| Blace | □ | ◇ ○ | ◇● □○ | ○ | □ | □ ○ | | □ ○ | | ○ | ○ | □ ○ | | | □ | ● | | | | | ◇ |
| Bojnik | △ | ◇ ● | | | | □ | | ● □ | | | | | | | | | □ | | ● | ● | |
| Bosilegrad | ◇ □ | ◇ ○ | ○ | ○ | ○ | □ ○ | ● ○ | ● □ ○ | □ ○ | ○ | | ● | | ○ | ● | | ◇ | | □ | | |
| Brus | △ | ◇ △ | | | △ | | | | △ | △ | | ◇ | | | | | | | | | ● |
| Bujanovac | △ ● | | ◇ | | | □ | | ● □ | ● | ● | | ◇ ● | □ | □ | | | □ | ◇ | ◇ | ◇ | ◇ |
| Crna trava | ○ | ◇ ● | ● | | | □ ○ | | □ ○ | △ ○ | | | | | | | | | | | | |
| Doljevac | △ | ◇ ● | ◇ ● | △ | ○ | ○ | △ | ● | △ | ◇ | | | | ○ | ● | ● | | | ◇ | | |
| Gadžinhan | ◇□ ○ | ◇ | ● | | | □ ○ | | □ ○ | □ | ◇ | | □ | | □ | | ● | ● | | ◇ ● | ● | ● |
| Ivanjica | □ ○ | | ● | | △ □ ○ | □ ○ | △ | □ ○ | △ | □ ○ | | ◇ □ | | □ | | | □ | | ● | | ● |
| Knjaževac | ◇ ● | | | | | | | ● | | ◇ ● | | | | | | | | | | ● | |
| Kuršumlja | □ | ◇ | | ○ | □ ○ | □ ○ | ○ | ● □ ○ | | ○ | | ◇ | | ○ | ○ | ● | □ | □ | ○ | ● | ● |
| Lebane | | | | | | □ | | □ | | | | □ | | □ | | | □ | | | | |
| Leskovac | □ ○ | ◇ △ ○ | ◇● △○ | ○ | □ ○ | □ ○ | □ ○ | ● □ ○ | ◇ △ ○ | □ ○ | | ●△ □○ | □ | ○ | □ | △ | ◇ ○ | | ◇ □ | | |
| Medveđa | ◇△ □ | | ◇ | △ ○ | △ | △ □ ○ | △ □ ○ | □ ○ | ● △ | △ ○ | | □ △ | △ | ○ | | ● | □ | | □ | | |
| Merošina | | ◇ ● | | | | | ○ | | ◇ | | | | | ○ | | ● | | | | ● | ● |
| Nova Varoš | ◇● △□ | ◇ ● | ◇ ● | △ | △ | □ | △ | ● □ | ◇ ▲ | ◇ ▲ | | ●△ □○ | □ △ | | □ | | | | | ● | ◇ ■ |
| Novi Pazar | □ ○ | ◇ ○ | □ ○ | | □ | □ ○ | □ ○ | □ ○ | △ | △ | | △ ○ | □ △ | □ △ | □ | | ● □ | | ● □ | | |
| Preševo | ◇ | | ◇ | | | △ □ | | □ | □ | | | ◇ | □ | | □ | | | | | | |
| Priboj | □ | | □ | | □ | □ | | □ | | | | | | | □ | | ◇ ● □ | | | | □ |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Prijepolje | □ | ◇ | □ | □ | | □ | △ | ● | □ | | | □ | △ | △ | □ | □ | | | | □ |
| Prokuplje | | ◇ | | | □ | □ | | □ | ○ | □ | | □ | ● | □ | □ | ● | | □ | | |
| Raška | □ | ◇ | | | □ | □ | | ● | □ | ○ | □ | □ | ○ | | ◇ | □ | | | | □ |
| Sjenica | □ | | | | □ | □ | | ● | □ | | | | | | | | | | | |
| | ○ | ○ | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | □ | □ | | | | |
| Surdulica | ◇ | ● | ● | | □ | □ | | □ | | | | | | □ | | | | ● | □ | |
| | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | □ | | □ | ● | ○ | ○ | ● | ○ | ○ | ● | ● |
| Svrljig | △ | | | | △ | | | ○ | ◇ | △ | | | | | | | | | | |
| | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | | | ● | | | | |
| Trgovište | ◇ | □ | | | ● | | ● | ○ | ◇ | | | | | | □ | △ | ● | | | ● |
| | △ | △ | △ | | □ | □ | □ | □ | ◇ | | | | | | | | | | | □ |
| Tutin | | | | | △ | | | □ | | | | | | | | | | | | |
| | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | △ | ○ | ○ | | | ○ | ○ | ○ | □ | | □ | | | □ |
| Vladičin han | □ | ● | | | □ | | | □ | | | | □ | | | | | | | | □ |
| | | | | | □ | | | ○ | | | | ○ | | | | □ | □ | □ | | □ |
| Vlasotince | ◇△ | | ● | △ | △ | □ | △ | □ | △ | ◇● | | □ | △ | △ | | | | | | |
| | □○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | △○ | | △ | ○ | ○ | □ | ● | □ | ○ | ● | ● |
| Vranje | □ | | | | □ | | □ | | | □ | | □ | | ○ | ○ | | | | | |
| | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | □ | ○ | □ | ◇ | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | | □ | | | |
| Žitorađa | | | | ○ | | □ | | □ | | | | □ | | ○ | □ | | □ | | | |

Legenda

- △ Percepcija o najzastupljenijim oblicima angažovanja
- Projekti sa donatorima, svi projekti su završeni (izvor: EU progres, sajтови jedinica LS)
- Projekti iz Programskog budžeta za 2016. godinu
- ◇ Strategije
- Akcioni planovi

TREĆI DEO
SOCIJALNA ZAŠTITA U 34 LOKALNE ZAJEDNICE

DRAGICA VLAOVIĆ VASILJEVIĆ
MILICA STRANJAKOVIĆ

REZIME

1. Sprovedena analiza socijalne zaštite pruža bolji uvid u potrebe ugroženih grupa u 34 LS. Potrebe ugroženih grupa stanovništva u ovim zajednicama se razlikuju. Karakteristike lokalnih zajednica otvaraju mogućnost za definisanje prioriteta za razvoj usluga socijalne zaštite u skladu sa procenjenim potrebama.
2. Ukupan broj korisnika registrovanih u centrima za socijalni rad (CSR) iznosi 101.768 ili 10,7% od ukupnog stanovništva u 34 LS. Udeo od preko 20% korisnika CSR u ukupnom stanovništvu zabeležen je u opštinama Bojnik, Merošina, Crna Trava, Medveđa, Babušnica i Svrlijig. Većina korisnika usluga CSR su i korisnici novčane pomoći u sve 34 lokalne zajednice.
3. Udeo korisnika novčane socijalne pomoći (NSP) u 34 lokalne zajednice je u proseku 6,5%, što je značajno više od republičkog proseka koji iznosi 3,9%. Dramatično visoki udeo zabeležen je u Bojniku (20%), Žitorađi (18,5%) i Babušnici (14,9%), dok je u Priboju, Prijepolju i Ivanjici ovaj udeo manji od 1%.
4. Ukupan broj korisnika romske nacionalnosti registrovanih u 34 LS iznosi 30.560 osoba. Najveći udeo Roma u ukupnom stanovništvu je u opštini Bojnik (15,4%) i Surdulici (13,4%) i najveći broj njih registrovani su kao korisnici CSR.
5. Popis iz 2011. godine pokazao je da ukupan broj osoba sa invaliditetom (OSI) u 34 LS iznosi 80.537, što čini 8,7% od ukupnog broja stanovnika. Prema podacima centara za socijalni rad, većina OSI, tj. 87% su korisnici novčane naknade za pomoć i negu drugog lica.
6. Udeo starijih od 65 godina (65+) u 34 LS je u proseku 18%, što gotovo na nivou republičkog proseka (18,2%). Ovaj udeo je dramatično visok u Gadžinom Hanu i Crnoj Travi (preko 37%), dok je u Bujanovcu, Novom Pazaru, Tutinu i Preševu ispod 10%. Obuhvat starijih lica socijalnom zaštitom je veoma nizak, tako da postoji izražena potreba da se razviju usluge koje će zadovoljiti potrebe ove populacije.
7. Usluge socijalne zaštite u 34 LS su veoma slabo dostupne i nejednako razvijene. Činjenice koje potvrđuju ove navode su: izuzetno mali rashodi za ove namene u najvećem broju od 34 lokalnih budžeta, relativno mali obuhvat korisnika, kratkotrajno pružanje usluge i nedostatak kontinuirane usluge, kao i neodrživost pružanja i finansiranja usluga.
8. U 2015. godini, u 34 LS, 4.094 osoba je koristilo usluge socijalne zaštite. Treba napomenuti da ovaj indikator sam po sebi ne predstavlja adekvatan indikator za merenje dostupnosti servisa pošto njihov intenzitet varira od opštine do opštine, u zavisnosti od vrste usluge i modela pružanja usluge. Takođe, u nekim opštinama i gradovima pojedine usluge nisu bile stalno dostupne tokom cele godine.
9. U posmatranim opštinama i gradovima, stara lica su dominantna korisnička grupa, sa 69%, a zatim slede deca i mladi (do 26 godina) sa 17% i odrasli sa 14%. Veći je udeo žena (59%) i više je urbanih korisnika (56%).
10. Ukupni rashodi za usluge socijalne zaštite u 34 LS iznosili su oko 259 miliona dinara ili 10% od ukupnih rashoda za lokalne usluge SZ u Srbiji – gotovo na istom nivou kao izdvajanja samo u Novom Sadu. Dominantan i najvažniji izvor finansiranja i u 34 LS je budžet lokalne samouprave sa 80% učešća u ukupnim rashodima za usluge socijalne zaštite (na nivou Srbije ovo učešće je 86%).

Sredstva obezbeđena iz budžeta republike kroz projekte Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i javne radove sa udelom od 14% nisu tako beznačajna, imajući u vidu da na nivou Srbije ona učestvuju sa svega 4 %

Najviši udeo u rashodima lokalnih budžeta od preko 2% zabeležen je u 6 LS. To su opštine Vlasotince, Blace, Bela Palanka, Crna Trava and Babušnica, dok je u ostalim LS taj postotak znatno niži.

Analiza rashoda za usluge socijalne zaštite pokazuje da većina od 34 LS spada u grupu LS koja troše ispod 280 dinara godišnje po stanovniku za usluge. Samo opštine Babušnica, Bela Palanka, Blace, Crna Trava, Ivanjica i Bojnik spadaju u grupu LS sa rashodima od preko 562 dinara godišnje po glavi stanovnika.

U cilju unapređenja usluga socijalne zaštite za najugroženije grupe stanovništva u posmatranim opštinama i gradovima važno je:

1. Podizanje svesti lokalnih samouprava o važnosti korišćenja i praćenja podataka u formulisanju lokalnih politika socijalne zaštite. Podaci predstavljeni u ovoj analizi mogu da se koriste kao osnova za procenu potreba ugroženih grupa i za pronalaženje adekvatnih odgovora na njihove potrebe.
2. Podizanje svesti i kapaciteta lokalnih samouprava dodatno dobija na značaju zbog namenskih transfera sa nacionalnog nivoa. Naime, LS mogu koristiti ova značajno veća sredstva za razvoj usluga socijalne zaštite.
3. Procene potreba ugroženih grupa uz adekvatno formulisane lokalne politike, prioritete, usluge i mere mogu pomoći LS da racionalnije koriste sredstva iz lokalnih budžeta.

Skraćenice

| | |
|-----|--------------------------------|
| CSR | Centar za socijalni rad |
| DD | Dečiji dodatak |
| LS | Lokalna samouprava |
| LZ | Lokalna zajednica |
| NSP | Novčana socijalna pomoć |
| OSI | Osobe sa invaliditetom |
| RZS | Republički zavod za statistiku |
| SZ | Socijalna zaštita |

Uvod

Projektnim zadatkom koji se odnosi na analizu socijalne zaštite i usluga socijalne zaštite, predviđen je pregled podataka o ugroženim grupama, korisnicima novčanih davanja sa nacionalnog nivoa i podataka o ustanovama socijalne zaštite i pružaocima usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave u 34 lokalne zajednice.⁴⁸

Pored generalnog pregleda broja korisnika na evidenciji centara za socijalni rad, dat je i pregled broja i strukture korisnika iz ugroženih grupa kojima su usluge socijalne zaštite u zajednici namenjene.

Na prvom mestu, kao pripadnici ugroženih grupa su izdvojene osobe sa invaliditetom i starije osobe, imajući na umu da je prema normativnim aktima za većinu usluga socijalne zaštite definisano da obezbeđuju odgovarajuću podršku osobama sa problemima u funkcionisanju i samostalnom življenju.⁴⁹

Pregled uključuje i broj i obuhvaćenost pripadnika romske nacionalnosti socijalnom zaštitom u lokalnim zajednicama i broj korisnika prava na novčana davanja iz sistema socijalne zaštite.

Posebna pažnja biće usmerena na razvijenost usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave.

Na samom početku, dat je i kratak pregled osnovnih normativnih odrednica sistema socijalne zaštite kojima se uređuje i sistem socijalne zaštite u lokalnim zajednicama.

Pregled relevantnih normativnih odrednica

Socijalna zaštita je prema Zakonu o socijalnoj zaštiti⁵⁰ „organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje za samostalan i produktivan život u društvu pojedinaca i porodica, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti“.

Socijalna zaštita obezbeđuje se pružanjem usluga socijalne zaštite i materijalnom podrškom.⁵¹

Materijalnu podršku korisnik ostvaruje putem novčane socijalne pomoći, dodatka za pomoć i negu drugog lica, uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica, pomoći za osposobljavanje za rad, jednokratne novčane pomoći, pomoći u naturi i drugih vrsta materijalne podrške.⁵²

„Usluge socijalne zaštite su aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života korisnika, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu a prava na materijalne podrške ostvaruju se radi obezbeđenja egzistencijalnog minimuma i podrške socijalnoj uključenosti korisnika⁵³.“

Sistem usluga socijalne zaštite postavljen je Zakonom o socijalnoj zaštiti a bliže je uređen Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite⁵⁴ i čine ga:

1. Usluge procene i planiranja.

⁴⁸Opštine i gradovi u projektu. Opštine: Aleksinac, Babušnica, B. Palanka, Blace, Bojnik, Bosilegrad, Brus, Bujanovac, Crna Trava, Doljevac, Gadžin Han, Ivanjica, Knjaževac, Kuršumlija, Lebane, Medveđa, Merošina, Nova Varoš, Preševo, Priboj, Prijepolje, Prokuplje, Raška, Sjenica, Surdulica, Svrnjig, Trgovište, Tutin, Vladičin Han, Vlasotince i Žitораđa. Gradovi: Leskovac, N. Pazar i Vranje.

⁴⁹Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, Službeni glasniku RS”, br. 42/2013

⁵⁰Zakon o socijalnoj zaštiti, “Službeni glasnik RS” br. 24/2011

⁵¹Čl. 4 Zakona o socijalnoj zaštiti

⁵²Prema čl. 79 Zakona o socijalnoj zaštiti

⁵³Prema čl. 5 Zakona o socijalnoj zaštiti

⁵⁴“Službeni glasniku RS”, br. 42/2013

2. Dnevne usluge u zajednici: dnevni boravak; pomoć u kući; lični pratilac deteta; svratište i druge usluge koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju.
3. Usluge podrške za samostalan život: stanovanje uz podršku; personalna asistencija; obuka za samostalni život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u zajednici.
4. Savetodavno terapijske i socijalno edukativne usluge: intenzivne usluge podrške porodici u situaciji krize; savetovanje i obuka roditelja, hranitelja i usvojioca; održavanje porodičnih odnosa i ponovno ujedinjenje porodice; savetovanje i podrška u slučajevima nasilja; porodična terapija; medijacija; SOS telefoni; aktivacija i druge savetodavne i edukativne usluge i aktivnosti.
5. Usluge smeštaja: smeštaj u srodničku, hraniteljsku ili drugu porodicu; domski smeštaj; smeštaj u prihvatilište, predah i druge vrste smeštaja.

Usluge procene i planiranja pruža pre svega centar za socijalni rad.

Sve druge usluge, prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, izuzev usluge smeštaja u hraniteljsku i drugu porodicu i u Zavod za decu sa poremećajem u ponašanju, mogu pružati pored ustanova socijalne zaštite u državnom sektoru i ustanove socijalne zaštite koje su osnovane od strane drugog pravnog ili fizičkog lica i organizacije u državnom i nedržavnom sektoru, kojima su poslovi pružanja usluga socijalne zaštite povereni.

„Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju obavljanje delatnosti u oblasti socijalne zaštite iz okvira svojih prava i dužnosti utvrđenih Ustavom i zakonom osnivanjem ustanova ili poveravanjem vršenja tih delatnosti drugim pravnim i fizičkim licima.

Kad Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave poveravaju vršenje delatnosti iz stava 1. ovog člana drugim pravnim i fizičkim licima, njihova međusobna prava i obaveze uređuju se ugovorom.“⁵⁵

Ustanove socijalne zaštite se osnivaju radi pružanja usluga socijalne zaštite kao i radi obavljanja razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u socijalnoj zaštiti i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa.

Ustanovu socijalne zaštite može osnovati Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo pravno i fizičko lice.⁵⁶

Dakle, kada se usluge socijalne zaštite pružaju u okviru privatnog sektora ili ih pruža organizacija civilnog društva oni obavljaju delatnost ustanove socijalne zaštite koju je osnovalo „drugo pravno ili fizičko lice“ ili su im ti poslovi povereni od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

1. Nadležnost lokalne samouprave i upravljanje socijalnom zaštitom u lokalnoj zajednici

Zakonom o socijalnoj zaštiti utvrđene su nadležnosti Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave u odnosu na ostvarivanje prava na materijalnu podršku i pružanje usluga socijalne zaštite.

Kada su u pitanju novčana davanja, nadležnost lokalne samouprave ograničena je na pravo na jednokratnu novčanu pomoć. Jednokratna pomoć može biti i u naturi, a lokalna samouprava može da obezbedi i druge vrste pomoći kao što su subvencije za komunalne i druge usluge.

Nadležnosti u obezbeđivanju usluga socijalne zaštite podeljena je takođe na nadležnost Republike Srbije, autonomne pokrajine i lokalne samouprave.

U okviru ove podele, usluge socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave su:

1. Dnevne usluge u zajednici,
2. Usluge podrške za samostalan život⁵⁷
3. Savetodavno terapijske i socijalno edukativne usluge i
4. Usluge smeštaja - prihvatilište i predah smeštaj

⁵⁵Čl. 9 Zakona o socijalnoj zaštiti

⁵⁶Prema čl. 10 Zakona o socijalnoj zaštiti

⁵⁷Izuzev usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom koje su u nadležnosti samo LS koje pripadaju lokalnim samoupravama u prvoj grupi po stepenu razvijenosti.

Lokalna samouprava, na osnovu procene potreba u svojoj lokalnoj sredini, a u skladu sa Zakonom socijalnoj zaštiti i Zakonom o lokalnoj samoupravi, može svojim odlukama uspostaviti i inovativne usluge socijalne zaštite u zajednici koje nisu u Zakonu o socijalnoj zaštiti eksplicitno nabrojane u okviru navedenih grupa usluga ili koje nisu prepoznate u smislu da su za njih doneti minimalni standardi usluge.

U nadležnosti lokalne samouprave je i osnivanje centra za socijalni rad, finansiranje zaposlenih koji obavljaju poslove socijalne zaštite iz nadležnosti lokalne samouprave i finansiranje drugih tekućih rashoda Centra za socijalni rad vezanih za troškove poslovanja i tekuće održavanje.⁵⁸

Sa stanovišta nadležnosti sistem socijalne zaštite u lokalnoj zajednici čine, dakle, centri za socijalni rad i drugi pružaoci usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave.

Odluka o socijalnoj zaštiti koju usvaja skupština grada/ opštine je osnovni pravni akt kojim lokalna samouprava upravlja uslugama socijalne zaštite kao i pravima na novčana davanja u svojoj nadležnosti.

U sve 34 opštine i grada lokalna samouprava je donela Odluke o socijalnoj zaštiti.

Jedan broj gradova/opština doneo je i strategije razvoja socijalne zaštite, što zasigurno otvara mogućnosti za bolje strateško upravljanje u ovoj oblasti.

Sledi tabelarni pregled onih gradova i opština (od ukupno 34) sa važećim strategijama razvoja socijalne zaštite, strategijama kojima je istekao vremenski rok i strategijama koje su u procesu donošenja (tabela 1).

Tabela 1.

| Okrug/grad/ opština | Strategija razvoja socijalne zaštite | | |
|------------------------|--------------------------------------|---------|----------|
| | Važeća | Istekla | U izradi |
| 1. Aleksinac | √ | | |
| 2. Gadžin Han | √ | | |
| 3. Doljevac | | √ | |
| 4. Vlasotince | √ | | |
| 5. Medveđa | √ | | |
| 6. Nova Varoš | √ | | |
| 7. Priboj | | √ | |
| 8. Vranje | | | √ |
| 9. Bosilegrad | √ | | |
| 10. Bujanovac | | | √ |
| 11. Preševo | √ | | |
| 12. Surdulica | √ | | |
| 13. Trgovište | √ | | |
| 14. Novi Pazar | | √ | |

⁵⁸Kada je u pitanju centar za socijalni rad, u nadležnosti Republike je finansiranje zaposlenih u centru za socijalni rad na poslovima javnih ovlašćenja i nadzor nad radom CSR, uključujući inspeksijski nadzor.

U samo 14 od 34 lokalne samouprave postoji ili je postojao ili je u procesu izrade strateški okvir za razvoj socijalne zaštite. U ostalih 20 gradova i opština ovakav strateški okvir ne postoji niti se aktuelno radi na njegovom donošenju.

Pirotski, Moravički, Zaječarski i Toplički okrug izdvajaju se po tome što ni jedna lokalna samouprava u klasteru od 34 LS, nema strategiju razvoja socijalne zaštite.

Sva tri grada iz ovog klastera od 34 LS, Vranje, Leskovac i Novi Pazar, nemaju aktuelno važeću strategiju razvoja socijalne zaštite. Leskovac uopšte nema strategiju razvoja socijalne zaštite, u Novom Pazaru je njen rok istekao, a u Vranju je strategija razvoja socijalne zaštite u procesu izrade.

2. Ustanove socijalne zaštite u 34 LS

U svim lokalnim samoupravama postoje centri za socijalni rad.⁵⁹ U 9 LS postoje i ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika (u nadležnosti centralnog nivoa).

2.1. Centri za socijalni rad

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti centre za socijalni rad može osnovati samo lokalna samouprava, kao deo sistema javnih ustanova socijalne zaštite, za razliku od ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika, koje pored Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave mogu osnivati i druga pravna i fizička lica.

Centar za socijalni rad odlučuje o ostvarivanju prava korisnika utvrđenih Zakonom o socijalnoj zaštiti i o korišćenju usluga socijalne zaštite koje obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

Centar za socijalni rad pruža usluge procene i planiranja, a druge usluge socijalne zaštite može pružati samo u okviru svoje posebne organizacione jedinice, ako dobije licencu za pružanje određene usluge i ako u lokalnoj zajednici nema drugog ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite.

Centar za socijalni rad, u skladu sa aktima jedinice lokalne samouprave, učestvuje i u poslovima planiranja i razvoja socijalne zaštite u jedinici lokalne samouprave.

Centar za socijalni rad obavlja i poverene poslove iz oblasti porodično pravne zaštite, oblasti zaštite maloletnika u sukobu sa zakonom i poverene poslove iz drugih oblasti.

Centar za socijalni rad je formiran u svim opštinama kao samostalna institucija, osim za opštine Vlasotince i Crna Trava za koje je osnovan međuopštinski centar za socijalni rad.

⁵⁹U dve LS, centar za socijalni rad je međuopštinski (Vlasotince i Crna Trava)

2.1. Ustanove za smeštaj korisnika

Pored centara za socijalni rad u 9 LS osnovane su ustanove za smeštaj određenih korisničkih grupa, kao ustanove u državnom ili nedržavnom/privatnom sektoru.

Iako nisu u nadležnosti lokalne samouprave, dat je pregled ustanova za smeštaj korisnika u ovih 9 lokalnih zajednica. Sama činjenica da u određenoj opštini postoji ustanova za smeštaj korisnika, daje lokalnoj samoupravi mogućnost da neke usluge SZ iz svoje nadležnosti uspostavi kao posebnu radnu jedinicu u okviru te ustanove. Pored toga postojanje ustanove za smeštaj korisnika u određenoj lokalnoj zajednici samim korisnicima znači boravak u bliskom okruženju, a porodici korisnika omogućava lakšu komunikaciju sa njima.

Sledi tabelarni pregled po gradovima/opštinama ustanova za smeštaj korisnika, ciljnoj grupi na smeštaju i kapacitetima za smeštaj (tabela 2).

Tabela 2.

| Okrug/grad/opština | Ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika | Ciljna grupa korisnika | Kapacitet |
|-------------------------|---|--|-----------|
| | Javni sektor ✓ Privatni sektor ◇ | | |
| Niški okrug | | | |
| Aleksinac | ✓ | Deca i mladi bez roditeljskog staranja i dece i mladi sa smetnjama u razvoju | 36/24 |
| | | Odrasli i stariji sa intelektualnim i mentalnim teškoćama | 400 |
| | | Odrasli i stariji sa intelektualnim i mentalnim teškoćama | 500 |
| Doljevac | | Odrasli i stariji sa telesnim invaliditetom | 100 |
| Zaječarski okrug | | | |
| Knjaževac | ✓ | Deca i mladi u sukobu sa zakonom i zajednicom | 32/97 |
| | | Odrasli i stariji | 220 |
| | ◇ | Stariji | 40 |
| Toplički okrug | | | |
| Blace | ✓ | Odrasli i stariji | 50 |
| | ✓ | Odrasli i stariji sa intelektualnim i mentalnim teškoćama | 80 |
| Jablanički okrug | | | |
| Leskovac | ✓ | Odrasli i stariji | 180 |
| | ◇ | Stariji | 40 |
| Surdulica | ✓ | Odrasli i stariji | 80 |
| Rasinski okrug | | | |
| Brus | ✓ | Odrasli i stariji | 75 |
| Raški okrug | | | |
| Novi Pazar | ✓ | Odrasli i stariji | 80 |
| Tutin | ✓ | Odrasli i stariji sa intelektualnim i mentalnim teškoćama | 300 |

Izvor: Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite „Službeni glasnik RS“ br. 12/2013

Gradovi ili opštine koje pored centra za socijalni rad na svojoj teritoriji imaju po jednu državnu ustanovu za smeštaj u okviru javnog sektora su opštine Novi Pazar, Tutin, Brus, Surdulica, Leskovac i Doljevac. Po dve ustanove za smeštaj na svojoj teritoriji imaju opštine Knjaževac i Blace, dok tri ustanove za smeštaj korisnika na svojoj teritoriji ima opština Aleksinac.

Pored toga, u dve lokalne samouprave, Knjaževcu i Leskovcu, postoji i ustanova za smeštaj starijih u okviru privatnog sektora.

3. Korisnici socijalne zaštite u 34 LS

U ovom pregledu dati su podaci o ukupnom broju korisnika na evidenciji centra za socijalni rad i broju korisnika novčane socijalne pomoći. Odvojeno su dati podaci o korisnicima iz grupe starijih od 65 godina, osoba sa invaliditetom i podaci koji se odnose na socijalnu zaštitu pripadnika romske populacije.

Pored ovih podataka, dati su podaci i o broju korisnika prava na dečiji dodatak, koje iako nije pravo iz sistema socijalne zaštite regulisano Zakonom o socijalnoj zaštiti, jeste pravo „usmereno na porodice sa nižim dohotkom koje imaju decu“ čime je program dečijih dodataka dobio „prvenstveno socijalnu ulogu“ (Matković & Mijatović, 2012).

Podaci o korisnicima prava na novčanu socijalnu pomoć i dečiji dodatak u 34 lokalne samouprave, kako su dati u ovom pregledu, mogu biti ilustracija ukupnih potreba građana za podrškom iz sektora socijalne zaštite i pre svega su u tom kontekstu i predstavljeni. Korišćeni su podaci iz zvanične baze o isplatama prava na novčana davanja za april 2016. godine Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Podatke o korisnicima SZ za svaki grad/opštinu daju centri za socijalni rad kroz svoje godišnje izveštaje o radu. Republički zavod za socijalnu zaštitu ih prikuplja i obrađuje. I izveštaje o radu centara za socijalni rad za 2015. godinu su korišćeni kao izvor podataka za pregled broja korisnika na evidenciji centara za socijalni rad.

3.1. Korisnici na evidenciji centara za socijalni rad

Centri za socijalni rad pored poslova iz oblasti socijalne zaštite u užem smislu vrše i poverene poslove iz oblasti porodično pravne zaštite i drugih oblasti (npr. zaštita maloletnika u krivičnom postupku koji se vodi protiv njih ili su žrtva krivičnih postupaka).

Svi korisnici koji se po tom i bilo kom drugom osnovu javljaju centru za socijalni rad su takođe na evidenciji centara. Stoga podaci o ukupnom broju korisnika na evidenciji centara za socijalni rad ne odslikavaju dovoljno precizno ni potrebe ni broj korisnika iz posebno osetljivih grupa u nekoj lokalnoj zajednici kojima su usluge socijalne zaštite namenjene uključujući broj korisnika novčanih prava kojima takodje usluge nisu primarno namenjene (pogotovo NSP). Oni mogu da budu samo orijentacija o situaciji u sektoru socijalne zaštite u određenoj lokalnoj zajednici. Ako se tome doda i činjenica da ista osoba može da bude evidentirana po jednom ili više osnova pa tako i prikazana u ukupnom zbiru korisnika CSR, date podatke treba sa oprezom tumačiti i/ili koristiti.

Broj korisnika na evidenciji CSR je uglavnom koreliran sa brojem stanovnika grada ili opštine, pa poređenje po tom parametru nije moguće, ali poređenje po učešću broja korisnika na evidenciji u ukupnom broju stanovnika može da ukaže na različitu opterećenost određene lokalne samouprave potrebama korisnika u oblasti socijalne zaštite.

Pregled broja korisnika na evidenciji centara za socijalni rad dat je zbirno kao i njihovo učešće u ukupnom

broju stanovnika, po gradovima/opštinama (tabela 3).

Tabela 3.

| Grad/opština | Broj korisnika | % u ukupnom broju stanovnika |
|---------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Novi Pazar | 12752 | 12,27 |
| Tutin | 2963 | 9,42 |
| Raška | 2308 | 9,78 |
| Nova Varoš | 1227 | 7,94 |
| Priboj | 1884 | 7,36 |
| Prijepolje | 4671 | 13,04 |
| Sjenica | 723 | 2,76 |
| Ivanjica | 1013 | 3,29 |
| Prokuplje | 4145 | 9,74 |
| Blace | 1117 | 10,12 |
| Žitorađa | 2014 | 12,9 |
| Kuršumlija | 1782 | 9,75 |
| Leskovac | 12405 | 8,90 |
| Bojnik | 3168 | 29,98 |
| Vlasotince | 2690 | 9,39 |
| Crna Trava | 378 | 26,82 |
| Lebane | 2894 | 14,03 |
| Medveđa | 1663 | 23,81 |
| Vranje | 6628 | 9,09 |
| Bujanovac | 3457 | 9,09 |
| Vladičin Han | 1875 | 9,50 |
| Preševo | 5068 | 17,05 |
| Surdulica | 2089 | 10,78 |
| Trgovište | 333 | 7,03 |
| Bosilegrad | 835 | 11,00 |
| Brus | 1643 | 10,62 |
| Aleksina | 3578 | 7,25 |
| Gadžin Han | 1445 | 19,17 |
| Doljevac | 1787 | 9,81 |
| Merošina | 3392 | 25,2 |
| Svrljig | 2810 | 21,80 |
| Babušnica | 2471 | 21,19 |
| B.Palanka | 1879 | 16,51 |
| Knjaževac | 2681 | 9,11 |
| Ukupno | 101768 | 10,72 |

Izvori: Izveštaji o radu CSR za 2015. g
SZS: Procenjen broj stanovnika u Republici Srbiji za 2015

Prema podacima iz Sintetizovanog izveštaja o radu CSR u 2015. godini Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, na evidenciji CSR u Srbiji ima ukupno 540.506 korisnika, što čini učešće od 7,61% u ukupnom broju stanovnika Srbije.

Ukupan broj korisnika na evidenciji CSR u 34 LS je 101.768, što čini učešće od 10,72 % u ukupnom broju stanovnika tih gradova i opština. Oni predstavljaju 1/5 ukupnog broja korisnika koji su na evidenciji CSR u Srbiji.

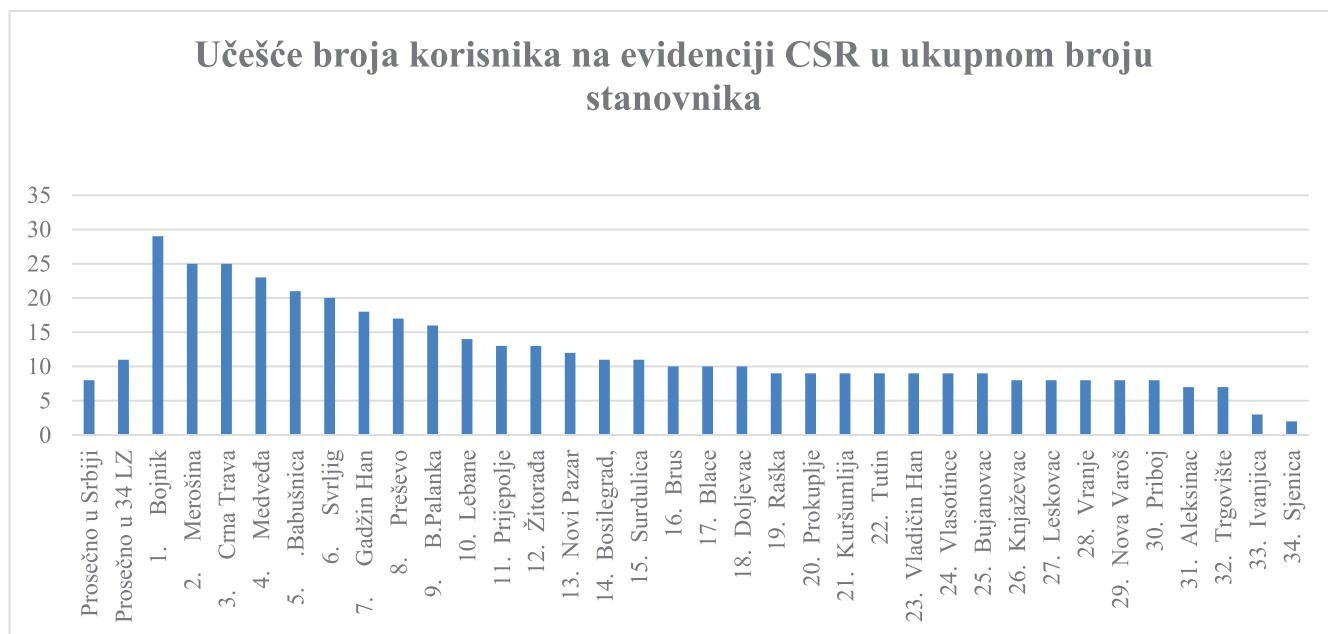
Kao što se može videti u tabeli 3. i na grafikonu 1., opštine Bojnik, Merošina, Crna Trava, Medveđa, Babušnica i Svrlijig spadaju u opštine sa učešćem korisnika CSR preko 20% u ukupnom stanovništvu, od 21,8% u opštini Svrlijig do 30% u Bojniku.

Grupi opština u kojoj se učešće korisnika CSR u ukupnom stanovništvu kreće od 15% do 20% su opštine Gadžin Han (19,17%) , Preševo (17,05%) i Bela Palanka (16,51%).

Ostale opštine, a i sva tri grada se po učešću broja korisnika CSR u ukupnom broju stanovništva nalaze u grupi u kojoj se to učešće kreće od 7% do 15 % .

Četiri opštine koje se izdvajaju po najmanjem učešću broja korisnika CSR u ukupnom broju stanovnika su opštine Sjenica (2,76%), Ivanjica (3,29%), Trgovište (7,03%) i Aleksinac (7,25%)

Grafikon 1



Iako nisu posebno analizirani podaci o broju dece i odraslih po korisničkim grupama, na osnovu podataka dostupnih u Sintetizovanom izveštaju o radu centara za socijalni rad u Srbiji za 2015. godinu, može se reći da je u korisničkoj grupi dece, najveći broj dece čije su porodice korisnici novčane socijalne pomoći i drugih vidova materijalnih davanja. Kada su u pitanju punoletni korisnici, najviše ih je u grupi materijalno ugroženih osoba, zatim osoba sa invaliditetom i osoba koje imaju potrebu za domskim smeštajem i drugim uslugama socijalne zaštite.

3.2. Korisnici dečijeg dodatka

Pravo na dečiji dodatak ostvaruju porodice sa decom sa nižim dohotkom i dodeljuje se na osnovu provere dohotka i imovine za decu do 19 godina starosti pod duslovom da deca pohađaju školu za decu osnovnoškolskog i srednjoškolskog uzrasta.

Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (aprilu 2016.), dečiji dodatak (DD) primalo je ukupno 352.439 dece ili oko 27% od ukupnog broja dece u Srbiji uzrasta do 19 godina.⁶⁰

Podaci o broju korisnika DD dati su po opštinama i gradovima u tabeli 4., i na grafikonu 2.

Tabela 4.

| Grad/opština | Ukupno porod. korisnika DD | Ukupno dece korisnika DD | % ukupnog broja dece korisnika DD u ukupnom broju dece do 19 godina u gradu/opštini |
|---------------|----------------------------|--------------------------|---|
| Novi Pazar | 9.092 | 19.567 | 62,86 |
| Tutin | 4.456 | 10.169 | 75,22 |
| Raška | 614 | 1.171 | 18,70 |
| Nova Varoš | 780 | 1.404 | 37,92 |
| Priboj | 1.413 | 2.491 | 56,26 |
| Prijepolje | 1.918 | 3.844 | 49,98 |
| Sjenica | 2.369 | 5.073 | 73,93 |
| Ivanjica | 1.455 | 2.765 | 50,13 |
| Prokuplje | 1.665 | 3.128 | 40,67 |
| Blace | 560 | 1.014 | 56,20 |
| Žitorađa | 596 | 1.215 | 39,44 |
| Kuršumlija | 843 | 1.576 | 45,57 |
| Leskovac | 5.063 | 9.121 | 34,55 |
| Bojnik | 636 | 1.235 | 55,88 |
| Vlasotinice | 1.843 | 3.102 | 57,64 |
| Crna Trava | 28 | 48 | 39,34 |
| Lebane | 1.216 | 2.179 | 54,27 |
| Medveđa | 295 | 614 | 44,62 |
| Vranje | 3.859 | 6.949 | 41,48 |
| Bujanovac | 3023 | 6946 | 58,69 |
| Vladičin Han | 779 | 1.444 | 39,1 |
| Preševo | 3.108 | 6.352 | 65,00 |
| Surdulica | 850 | 1.578 | 40,84 |
| Trgovište | 239 | 438 | 51,10 |
| Bosilegrad | 317 | 570 | 45,27 |
| Brus | 634 | 1.147 | 44,08 |
| Aleksinac | 2.002 | 3.727 | 42,41 |
| Gadžin Han | 257 | 446 | 48,90 |
| Doljevac | 472 | 868 | 25,25 |
| Merošina | 488 | 949 | 38,11 |
| Svrljig | 446 | 756 | 43,44 |
| Babušnica | 535 | 873 | 56,68 |
| B. Palanka | 607 | 1.071 | 57,42 |
| Knjaževac | 518 | 944 | 22,32 |
| Ukupno | 52.976 | 103.883 | 53.2% |

⁶⁰prema podacima RZS o proceni broj stanovnika za 2015. godinu - dece do 19 godina starosti u Srbiji ukupno ima 1.299.508).

Izvori: Podaci Ministarstva za rad zapošljavanje i socijalnu politiku, Baza podataka o isplati DD za april 2016. RZS Procena stanovništva u Republici Srbiji u 2015 g.

Najviše učešće korisnika DD u ukupnom broju dece do 19 godina se beleži u 4 lokalne samouprave, Novi Pazar, Preševo, Sjenica i Tutin od 62,86 do 75,22%, 3 do 3,5 puta više u odnosu na republički prosek.

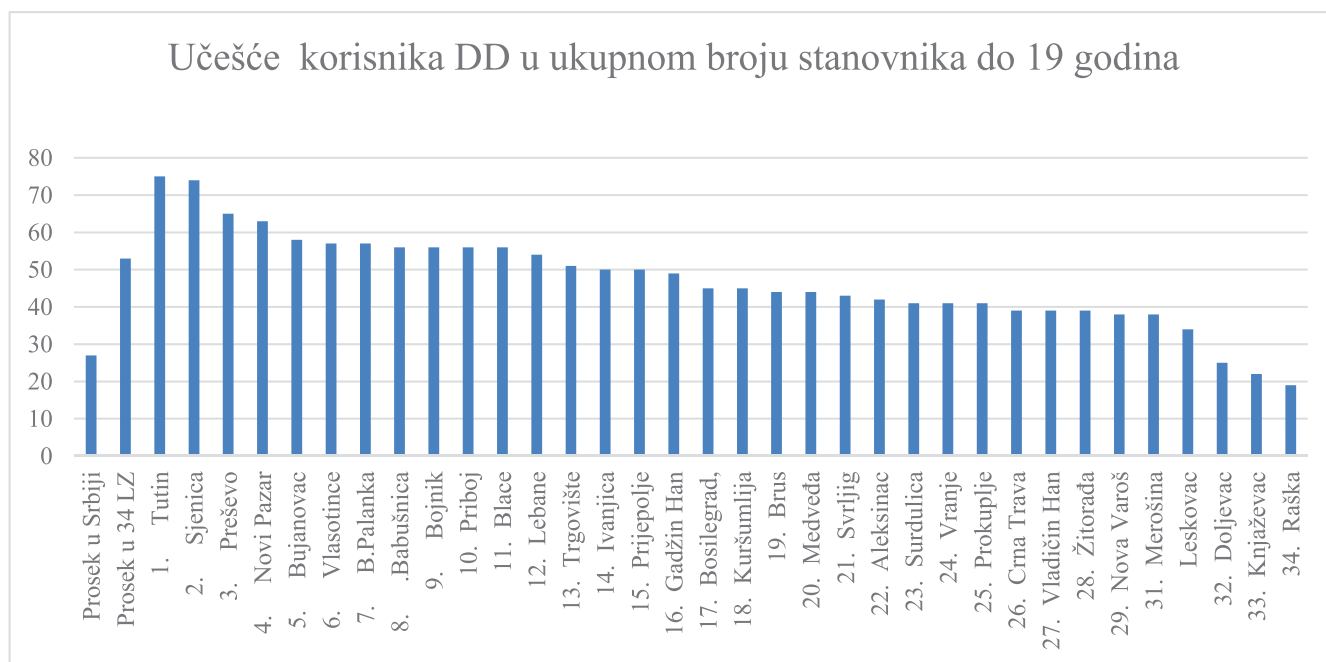
Najmanje učešće korisnika DD u ukupnom broju dece do 19 godina starosti imaju opštine Raška, Knjaževac i Doljevac od 18,70% do 25,5%. Učešće korisnika DD u ove 3 LS je manje od republičkog proseka.

Ostale opštine i gradovi beleže od 34,55% (Leskovac) do 58,69% (Bujanovac) korisnika dečijeg dodatka u ukupnom broju dece do 19 godina, što je više i značajno više od republičkog proseka.

Prema ovim podacima, u 34 LS u proseku svako drugo dete prima dečiji dodatak.

Na grafikonu 2 može se videti raspored opština po učešću korisnika DD u ukupnom broju stanovnika do 19 godina u gradu ili opštini, prosek u Srbiji i prosek u klasteru od 34 LS.

Grafikon 2.



3.3. Korisnici novčane socijalne pomoći

Novčana socijalna pomoć je jedno od prava u sistemu socijalne zaštite namenjena pre svega najsiromašnijim porodicama/građanima.

Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (april 2016.), novčanu socijalnu pomoć (NSP) primalo je ukupno 274.730 korisnika ili 3,9 % od ukupnog broja stanovnika u Srbiji.

U posmatranim opštinama i gradovima ukupan broj korisnika ovog prava je 22.231 ili 6,5%. Od toga 12,6% čine korisnici ovog prava koji su stariji od 65 godina.

Kroz tabelarni pregled dat je broj korisnika NSP i to porodica i pojedinaca po LS i učešće pojedinaca u ukupnom broju stanovnika (tabela 5). Grafički su prikazana i učešća korisnika NSP u ukupnom stanovništvu

u 34 LS (grafikon 3).

Tabela 5.

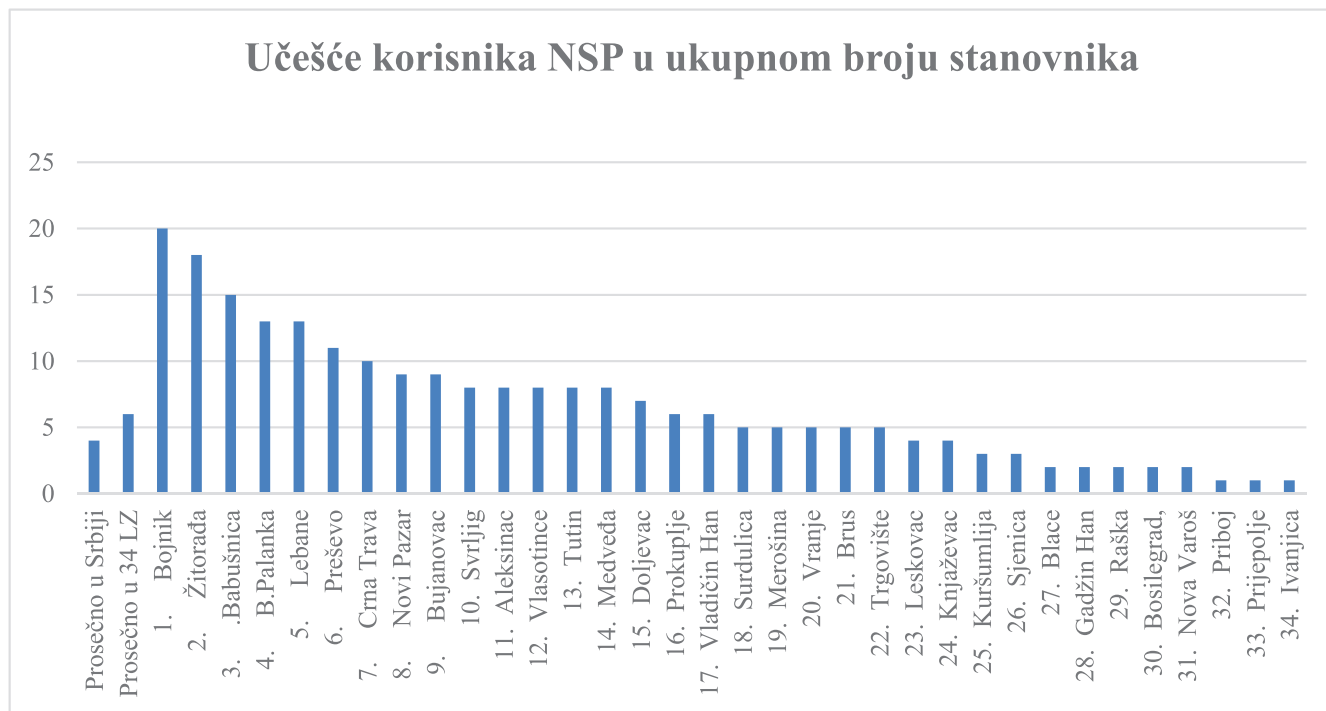
| Grad/opština | Broj porodica korisnika NSP | Broj pojedinaca korisnika NSP | % ukupnog broja pojedinaca korisnika NSP u broju stanovnika |
|---------------------|------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Novi Pazar | 2.760 | 9.766 | 9,40 |
| Tutin | 719 | 2.485 | 7,90 |
| Raška | 268 | 620 | 2,63 |
| Nova Varoš | 129 | 272 | 1,76 |
| Priboj | 131 | 218 | 0,85 |
| Prijepolje | 113 | 248 | 0,69 |
| Sjenica | 317 | 711 | 2,72 |
| Ivanjica | 98 | 194 | 0,63 |
| Prokuplje | 1032 | 2738 | 6,44 |
| Blace | 171 | 322 | 2,91 |
| Žitorađa | 1.268 | 2.891 | 18,52 |
| Kuršumlija | 254 | 660 | 3,61 |
| Leskovac | 2.317 | 6.482 | 4,65 |
| Bojnik | 679 | 2.122 | 20,08 |
| Vlasotince | 964 | 2.271 | 7,93 |
| Crna Trava | 89 | 150 | 10,64 |
| Lebane | 1.042 | 2.650 | 12,85 |
| Medveđa | 232 | 549 | 7,86 |
| Vranje | 1.445 | 3.880 | 5,32 |
| Bujanovac | 962 | 3.426 | 9,01 |
| Vladičin Han | 442 | 1.195 | 6,06 |
| Preševo | 851 | 3.417 | 11,47 |
| Surdulica | 457 | 1.092 | 5,63 |
| Trgovište | 114 | 242 | 5,11 |
| Bosilegrad | 98 | 181 | 2,38 |
| Brus | 333 | 809 | 5,23 |
| Aleksinac | 1.514 | 3.940 | 7,99 |
| Gadžin Han | 74 | 203 | 2,69 |
| Doljevac | 524 | 1.402 | 7,69 |
| Merošina | 272 | 746 | 5,54 |
| Svrljig | 591 | 1.138 | 8,58 |
| Babušnica | 858 | 1.677 | 14,95 |
| B. Palanka | 584 | 1.487 | 13,07 |
| Knjaževac | 529 | 1.203 | 4,09 |
| Ukupno | 22.231 | 61.387 | 6,47 |

Izvori: Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike Baza podataka o isplati DD za april 2016. g.
RZS: Procenjen broj stanovnika u Republici Srbiji za 2015 g.

Kao što se može videti iz tabele 5. (i grafikona 3.), najveće učešće korisnika NSP u ukupnom broju stanovnika imaju opštine Bojnik (20,08%), Žitorađa (18,52%) i Babušnica (14,95%). Po ovim podacima u opštini Bojnik, svaki peti stanovnik je korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć.

Slede opštine, Bela Palanka, Lebane i Preševo i Crna Trava, gde se učešće korisnika NSP u ukupnom stanovništvu kreće od 10,64 do 13% .

Grafikon 3



Gradovi Novi Pazar i Vranje i opštine, Bujanovac, Svrlijig, Aleksinac, Vlasotince, Tutin, Medveđa, Doljevac, Prokuplje, Vladičin Han, Surdulica, Merošina, Brus i Trgovište, imaju učešće korisnika NSP u ukupnom stanovništvu između 5 i 10%.

Ispod 5% učešće korisnika NSP u ukupnom broju stanovnika beleži grad Leskovac i opština Knjaževac, dok je opštinama Kuršumlija, Blace, Sjenica, Gadžin Han, Raška, Bosilegrad, Nova Varoš i Priboj učešće korisnika NSP u ukupnom broju stanovnika opštine manje i od republičkog proseka.

Najmanje korisnika NSP u odnosu na ukupan broj stanovnika imaju opštine Priboj (0,85%), Prijepolje (0,69%) i Ivanjica (0,63%).

3.4. Pripadnici romske nacionalnosti

Na brojne probleme romske populacije (siromaštvo i veliki broj posledica siromaštva), kao i za sve druge građane, sistem socijalne zaštite odgovara pre svega merama u oblasti prava na novčana davanja i merama porodično pravne zaštite.

Podaci o broju stanovnika romske nacionalnosti u posmatranim lokalnim zajednicama i o broju Roma na evidenciji centara za socijalni rad su dati sa namerom da se stekne generalni uvid obuhvata ove populacije socijalnom zaštitom. Ove podatke ipak treba uzeti u obzir i tumačiti sa rezervom iz više razloga: svi Romi u popisu stanovništva nisu se tako i izjasnili, često cele porodice povremeno odlaze i vraćaju se, kako ka Beogradu (karakteristično za Bojnik) ili evropskim zemljama te u vreme popisa nisu ni bili na teritoriji ovih

opština. Takođe, nije neobično da se pojedinci različito izjašnjavaju o svojoj nacionalnoj pripadnosti tokom popisa i u drugim prilikama.

Kako u opštinama Bujanovac, Medveđa i Preševo nije tokom popisa 2011. godine popisano svo stanovništvo, za ove tri LS nisu dati podaci niti su vršena poređenja o učešću broja Roma u ukupnom broju stanovnika. U 5 LS (Bojnik, Lebane, Kuršumljija, Knjaževac i Brus) broj pripadnika romske nacionalnosti na evidenciji CSR je veći od ukupnog broja stanovnika koji su se u popisu 2011. izjasnili kao Romi, pa ti podaci nisu uzeti u obzir.

Centri za socijalni rad u Novom Pazaru, Novoj Varoši, Trgovištu i Aleksincu prema podacima koje su navele u godišnjim izveštajima o radu nemaju na evidenciji ni jednog korisnika romske nacionalnosti u 2015. Verovatno je, pored već navedenih razloga nepouzdanosti podataka koji se odnose na broj pripadnika romske nacionalnosti, u pitanju i propust i nejasna instrukcija za popunjavanje standardizovanih tabela sa potrebnim podacima za pisanje izveštaja o radu CSR, pa ni za ove opštine nije bilo moguće izvršiti relevantna poređenja.

Kao što se u tabeli 6. vidi, broj korisnika - pripadnika romske nacionalnosti na evidenciji centara za socijalni rad u svim LS (bez Bujanovca, Medveđe i Preševa) iznosi 30,5 hiljada.

Tabela 6.

| Grad/opština | Broj pripadnika romske nacionalnosti na evidenciji CSR | % Roma na evidenciji CSR u ukupnom broju romskog stanovništva | Broj stanovnika romske nacionalnosti | % stanovnika romske nacionalnosti u ukupnom broju stanovnika |
|--------------|--|---|--------------------------------------|--|
| Aleksinac | 0 | 0 | 1.937 | 3,9 |
| Babušnica | 4 | 1,6 | 244 | 2,1 |
| Bela Palanka | 1.385 | 97,67 | 1.418 | 12,3 |
| Blace | 86 | 100 | 86 | 0,8 |
| Bojnik | 2.435 | / | 1.649 | 15,4 |
| Bosilegrad | 38 | 23,45 | 162 | 2,1 |
| Brus | 140 | / | 91 | 0,6 |
| Crna Trava | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Doljevac | 1.037 | 85,13 | 1.218 | 6,7 |
| Gadžin Han | 136 | 52,30 | 260 | 3,3 |
| Ivanjica | 26 | 89,65 | 29 | 0,1 |
| Knjaževac | 1.861 | / | 789 | 2,6 |
| Kuršumljija | 397 | / | 339 | 1,8 |
| Lebane | 1.327 | / | 1.251 | 6,0 |
| Leskovac | 5.127 | 66,58 | 7.700 | 5,5 |
| Merošina | 491 | 56,92 | 736 | 5,4 |
| Nova Varoš | 0 | 0 | 3 | 0,0 |
| Novi Pazar | 0 | 0 | 566 | 0,5 |
| Priboj | 4 | 12,5 | 32 | 0,1 |
| Prijepolje | 35 | 14,34 | 244 | 0,7 |
| Prokuplje | 1.529 | 70,98 | 2.154 | 5,0 |
| Raška | 173 | 85,64 | 202 | 0,8 |
| Sjenica | 73 | 78,49 | 93 | 0,4 |
| Surdulica | 2.506 | 95,24 | 2.631 | 13,4 |
| Svrljig | 77 | 49,04 | 157 | 1,2 |
| Trgovište | 0 | 0 | 29 | 0,6 |
| Tutin | 28 | 41,79 | 67 | 0,2 |
| Vladičin Han | 1222 | 81,30 | 1.503 | 7,5 |
| Vlasotince | 373 | 53,97 | 691 | 2,4 |
| Vranje | 3.561 | 76,51 | 4.654 | 5,6 |
| Žitораđa | 860 | 62,95 | 1.366 | 8,6 |
| Ukupno | 30 560 | | 32.301 | 3,6 |

Izvori: : Izveštaji o radu CSR za 2015., Popis stanovništva 2011 RZS

Za one gradove i opštine gde je to bilo moguće, u tabeli 6., dati su podaci o učešću pripadnika romske populacije na evidenciji centara za socijalni rad u ukupnom broju Roma u tim lokalnim zajednicama.

U većini gradova i opština više od $\frac{3}{4}$ stanovnika romske nacionalnosti je i na evidenciji CSR i obuhvaćeni su merama socijalne zaštite. Samo u opštinama Tutin, Priboj, Svrlijig, Prijepolje i Bosilegrad učešće Roma na evidenciji CSR u ukupnom romskom stanovništvu je niže od 50 %. U opštini Babušnica je broj Roma na evidenciji CSR izuzetno ili zanemarljivo mali.

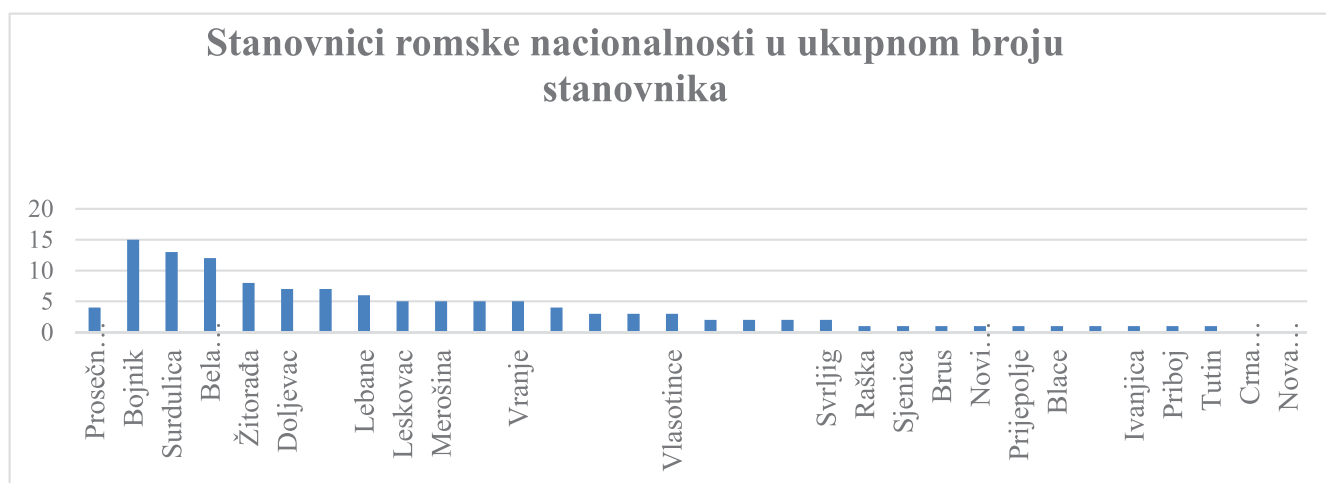
Iz iznetih podataka jasno je da ova grupa građana ima izraženu potrebu za merama socijalne zaštite i generalno, veliki broj pripadnika romske populacije i ostvaruje neka od prava na zaštitu u okviru sistema SZ.

Najveće učešće stanovnika romske nacionalnosti u ukupnom broju stanovnika imaju opštine Bojnik (15,4%) i Surdulica (13,4%), a najveći broj Roma i u ovim lokalnim zajednicama je na evidenciji korisnika CSR. Zatim je tu opština Bela Palanka sa učešćem romske populacije od oko 12% u ukupnom stanovništvu.

Opštine Raška, Sjenica, Brus, Novi Pazar, Prijepolje, Blace, Trgovište, Ivanjica, Priboj, Tutin, Crna Trava i Nova Varoš imaju mali broj ili uopšte nemaju (Crna Trava) stanovnika romske nacionalnosti.

Podaci o učešću romske populacije u ukupnom stanovništvu u 31 LS dati su na grafikonu 4.

Grafikon 4.



Očigledno je da se posebna pažnja mora posvetiti merama unapređenja života pripadnika romske populacije i nadalje u sektoru socijalne zaštite, ali i u drugim sektorima i kroz međusektorsku saradnju. To su pre svega mere koje dugoročno mogu dati rezultate, a to su prvenstveno veći obuhvat dece iz ove populacije predškolskim programima i njihovo veće uključivanje u obrazovne procese. Kada su u pitanju odrasli, veća podrška se mora ostvarivati u oblasti osposobljavanja za rad i zapošljavanja. To je posebno važno za opštine Bojnik, Surdulica i Bela Palanka, gde je romska populacija najbrojnija.

3.5. Osobe sa invaliditetom

Kao izvor podataka o ukupnom broju osoba sa invaliditetom korišćeni su podaci iz Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova (2011).

Pitanja u popisu koja se tiču invaliditeta pokrivala su šest funkcionalnih oblasti ili osnovnih aktivnosti: vid, sluh, kretanje/hod, pamćenje/koncentraciju, samostalnost i komunikaciju/razumevanje. Pitanja su konceptualizovana tako da su ispitanici davali odgovore na osnovu individualnog, subjektivnog shvatanja sopstvenog

zdravlja (Marković, 2014).

Podaci o broju osoba sa invaliditetom, pogotovo u grupi dece i mladih do 26 godina (0-25), dakle, u zavisnosti su od subjektivne procene i spremnosti ispitanika (roditelja) da te podatke daju popisivačima.

U tabeli 7 izneti su podatke o broju osoba sa invaliditetom i njihovom učešću u ukupnom broju stanovnika po lokalnim zajednicama.

U pregled nisu uključene opštine Preševo, Medveđa i Bujanovac zbog toga što u popisu nije učestvovalo svo stanovništvo tih opština.

Tabela 7.

| Grad/opština | Ukupno OSI | % OSI u ukupnom broju stanovnika |
|---------------------|-------------------|---|
| Aleksinac | 6090 | 12,19 |
| Babušnica | 1673 | 14,57 |
| Bela Palanka | 1357 | 11,73 |
| Blace | 1390 | 12,39 |
| Bojnik | 1386 | 12,93 |
| Bosilegrad | 880 | 11,38 |
| Brus | 1905 | 12,12 |
| Crna Trava | 246 | 16,73 |
| Doljevac | 1861 | 10,16 |
| Gadžin Han | 1451 | 18,68 |
| Ivanjica | 2160 | 6,96 |
| Knjaževac | 3574 | 11,93 |
| Kuršumlija | 1912 | 10,34 |
| Lebane | 2106 | 10,04 |
| Leskovac | 12.729 | 9,06 |
| Merošina | 1.192 | 8,76 |
| Nova Varoš | 1804 | 11,46 |
| Novi Pazar | 4.320 | 4,19 |
| Priboj | 2.668 | 10,27 |
| Prijepolje | 3.215 | 8,89 |
| Prokuplje | 4.270 | 9,92 |
| Raška | 2.265 | 9,47 |
| Sjenica | 1759 | 6,72 |
| Surdulica | 1810 | 9,22 |
| Svrljig | 1.991 | 14,74 |
| Trgovište | 503 | 10,46 |
| Tutin | 1.411 | 4,51 |
| Vladičin Han | 1.904 | 9,51 |
| Vlasotince | 2.414 | 8,33 |
| Vranje | 7.007 | 8,50 |
| Žitorađa | 1664 | 10,53 |
| Ukupno | 80 537 | 9,04 |

Ukupan broj osoba sa invaliditetom u ovim lokalnim zajednicama (31) je 80,5 hiljada. Udeo osoba sa invaliditetom u ukupnom broju stanovnika u 31 LS iznosi 9%.

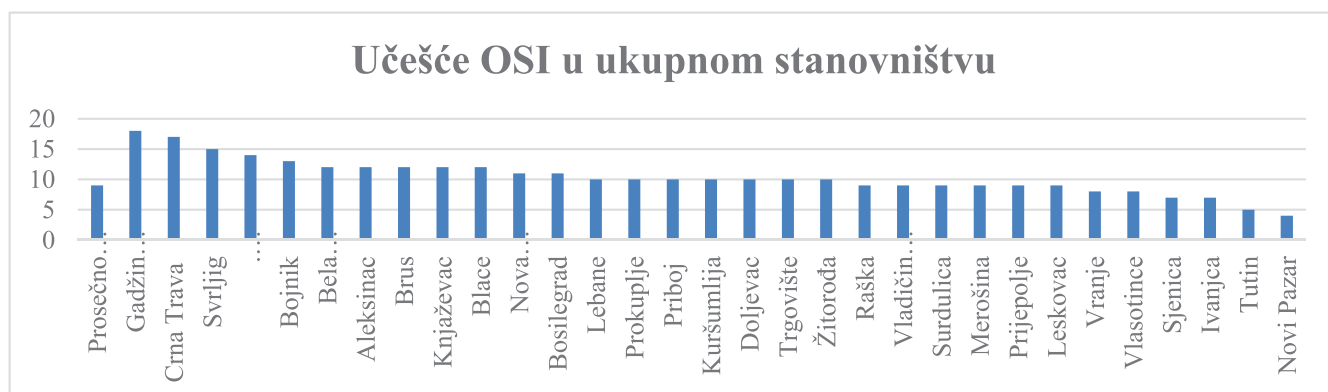
Najviše osoba sa invaliditetom u ukupnom broju stanovnika zabeleženo je u opštinama Gadžin Han i Crna Trava, 18 i 16% respektivno, na šta deluje verovatno najveći udeo starih u ukupnom stanovništvu.

Po redosledu opština sa najvišim učešćem osoba sa invaliditetom u ukupnom broju stanovnika slede opštine Svrlijig, Babušnica, Bojnik, Bela Palanka, Aleksinac, Brus, Knjaževac, Blace i Nova Varoš (grafikon 5).

Najmanje osoba sa invaliditetom u ukupnom broju stanovnika se registruje u Novom Pazaru i opštinama Tutin, Ivanjica i Sjenica, u kojima je učešće osoba sa invaliditetom u ukupnom broju stanovnika ispod proseka izračunatog za grupu od 31 LS.

U ostalim opštinama i gradovima učešće osoba sa invaliditetom u ukupnom broju stanovnika je oko proseka izračunatog za grupu od 31 LS.

Grafikon 5.



Ukupan broj osoba sa invaliditetom na evidenciji CSR prema podacima iz Izveštaja o radu centara za socijalni rad za 2015 godinu je 10.657 i kreće se od 53 u Gadžinom Hanu pa do 984 u Novom Pazaru.

U tabeli 8 dati su podaci o broju osoba sa invaliditetom na evidenciji CSR, uključujući podatke o broju OSI na smeštaju u ustanovama socijalne zaštite i korisnika prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica.⁶¹

⁶¹Za onaj broj OSI koji to pravo ostvaruju iz sistema SZ

Tabela 8.

| Grad/opština | Ukupno OSI na evidenciji CSR | Broj OSI na smeštaju | | Korisnici dodatka za pomoć i negu drugog lica | Korisnici ostalih mera |
|---------------|------------------------------|----------------------|-----------------|---|------------------------|
| | | Deca | Odrasli i stari | | |
| Novi Pazar | 984 | 46 | 73 | 865 | 0 |
| Tutin | 298 | 1 | 5 | 292 | 0 |
| Raška | 404 | 3 | 60 | 292 | 49 |
| Nova Varoš | 221 | 2 | 11 | 174 | 54 |
| Priboj | 497 | 7 | 58 | 292 | 140 |
| Prijepolje | 685 | 0 | 24 | 349 | 312 |
| Sjenica | 306 | 0 | 0 | 306 | 0 |
| Ivanjica | 369 | 6 | 43 | 274 | 46 |
| Prokuplje | 545 | 14 | 23 | 410 | 98 |
| Blace | 364 | 4 | 49 | 100 | 211 |
| Žitorađa | 208 | 18 | 17 | 131 | 42 |
| Kuršumlija | 272 | 0 | 28 | 181 | 63 |
| Leskovac | 866 | 24 | 2 | 829 | 31 |
| Bojnik | 93 | 0 | 0 | 93 | 0 |
| Vlasotince | 179 | 5 | 13 | 158 | 3 |
| Crna Trava | 109 | 1 | 3 | 12 | 93 |
| Lebane | 324 | 0 | 3 | 184 | 137 |
| Medveđa | 129 | 9 | 17 | 96 | 8 |
| Vranje | 698 | 12 | 38 | 587 | 61 |
| Bujanovac | 312 | 2 | 5 | 290 | 15 |
| Vladičin Han | 182 | 0 | 2 | 179 | 0 |
| Preševo | 193 | 2 | 3 | 166 | 22 |
| Surdulica | 159 | 0 | 15 | 139 | 5 |
| Trgovište | 57 | 0 | 4 | 43 | 10 |
| Bosilegrad | 157 | 8 | 28 | 121 | 10 |
| Brus | 228 | 3 | 19 | 145 | 61 |
| Aleksinac | 450 | 1 | 15 | 410 | 24 |
| Gadžin Han | 63 | 5 | 3 | 53 | 2 |
| Doljevac | 148 | 1 | 8 | 139 | 0 |
| Merošina | 225 | 1 | 14 | 141 | 70 |
| Svrljig | 138 | 2 | 25 | 111 | 0 |
| Babušnica | 154 | 0 | 5 | 149 | 0 |
| B.Palanka | 121 | 0 | 0 | 93 | 28 |
| Knjaževac | 519 | 69 | 262 | 188 | 0 |
| Ukupno | 10657 | 246 | 875 | 7992 | 1544 |

Izvori: Godišnji izveštaji CSR za 2015. godinu,

Podaci Ministarstva za rad zapošljavanje i socijalnu politiku, Baza podataka o isplati dodatka za tuđu pomoć i negu, za april 2016. g

U ukupnom broju osoba sa invaliditetom na evidenciji CSR, 7.992 je korisnika prava na dodatak za tuđu pomoć i negu, 1.544 korisnika drugih usluga/mera socijalne/porodično pravne zaštite, a 1.121 korisnik je na smeštaju u rezidencijalnim ustanovama SZ.

Na smeštaju u ustanovama socijalne zaštite je 875 korisnika iz grupe odrasli i stariji i 246 iz grupe deca i mladi.

Najveći broj osoba sa invaliditetom na evidenciji centra za socijalni rad su, dakle, korisnici prava na dodatak za tuđu pomoć i negu, ukupno i pojedinačno po LS. Okvirno možemo reći da oko 87% od ukupnog broja OSI na evidenciji CSR čine korisnici prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica⁶².

U ukupnom broju korisnika prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica iz sistema socijalne zaštite 13,7 % su korisnici stariji od 65 godina.

Pored 7.992 korisnika prava na dodatak za tuđu pomoć i negu iz sistema socijalne zaštite još oko 15.000⁶³ osoba sa invaliditetom u ovim LS su korisnici ovog prava preko Republičkog penziono-invalidskog fonda (PIO). U PIO fondu ovi podaci vode se po filijalama, koje po pravilu nisu i filijale za određenu LS. Zbog toga ih treba razumeti samo kao orijentaciju koliko osoba sa invaliditetom u 34 LS prima ovu nadoknadu na ovaj način.

Navedeni podaci označavaju potrebu razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici.

Veća dostupnost usluga socijalne zaštite u zajednici doprinela bi unapređenju kvaliteta života osoba sa invaliditetom .

3.6. Stanovništvo starije od 65 godina

Obuhvat stanovništva starijeg od 65 godina socijalnom zaštitom sagledava se preko ukupnog broja starijih od 65 godina i njihovom učešću u ukupnom stanovništvu, kao i ukupnog broja starijih od 65 godina na evidenciji centara za socijalni rad u 34 LS.

Podaci o broju starijih iznad 65 godina i njihovom učešću u ukupnom broju stanovnika u posmatrane 34 lokalne zajednice izneti su u narednoj tabeli (tabela 9).

⁶²Podaci o broju korisnika prava na dodatak za tuđu pomoć i negu za april 2016, g. a ostali podaci u tabeli 6 odnose se na 2015. godinu

⁶³Prema podacima PIO fonda za april 2016. g.

Tabela 9.

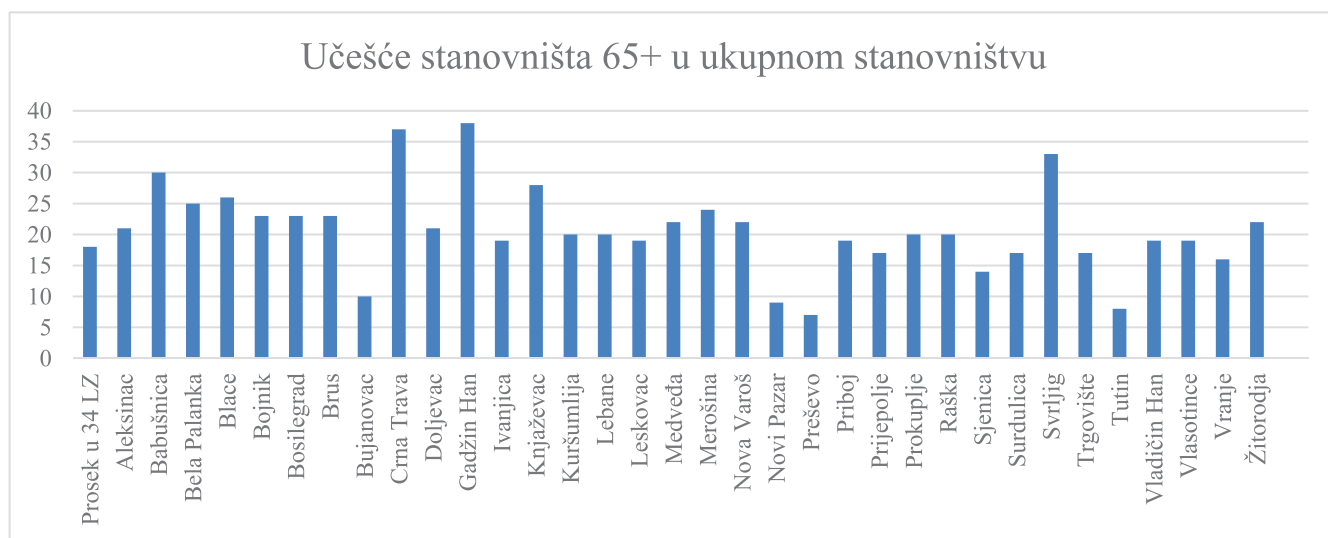
| Grad/opština | Ukupno starijih od 65 godina | % 65+ u ukupnom broju stanovnika |
|---------------|------------------------------|----------------------------------|
| Aleksinac | 10.500 | 21.0 |
| Babušnica | 3.419 | 29.8 |
| Bela Palanka | 2.879 | 24.9 |
| Blace | 2.917 | 26.0 |
| Bojnik | 2.490 | 23.2 |
| Bosilegrad | 1.781 | 23.0 |
| Brus | 3.573 | 22.7 |
| Bujanovac | 3.945 | 10.4 |
| Crna Trava | 543 | 36.9 |
| Doljevac | 3.864 | 21.1 |
| Gadžin Han | 2.916 | 37.5 |
| Ivanjica | 5.887 | 19.0 |
| Knjaževac | 8.474 | 28.3 |
| Kuršumlija | 3.749 | 20.3 |
| Lebane | 4.249 | 20.3 |
| Leskovac | 26.111 | 18.6 |
| Medveđa | 1.557 | 21.9 |
| Merošina | 3.271 | 24.1 |
| Nova Varoš | 3.445 | 21.9 |
| Novi Pazar | 9.475 | 9.2 |
| Preševo | 2.142 | 7.2 |
| Priboj | 4.959 | 19.1 |
| Prijepolje | 6.034 | 16.7 |
| Prokuplje | 8.435 | 19.6 |
| Raška | 4.713 | 19.7 |
| Sjenica | 3.630 | 13.9 |
| Surdulica | 3.298 | 16.8 |
| Svrljig | 4.493 | 33.3 |
| Trgovište | 812 | 16.9 |
| Tutin | 2.600 | 8.3 |
| Vladičin Han | 3.824 | 19.1 |
| Vlasotince | 5.420 | 18.7 |
| Vranje | 12.995 | 15.8 |
| Žitorađa | 3.553 | 22.5 |
| Ukupno | 171.953 | 18 |

Izvori: Procena stanovništva za 2014.

Posmatrano na nivou ove 34 LS, učešće starijih od 65 u ukupnom stanovništvu je 18%. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku⁶⁴ udeo starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu u Srbiji je 18,2%.

Međutim, raspon učešća starijih od 65 u ukupnom stanovništvu u posmatranim gradovima i opštinama je veliki, od 38% u opštini Gadžin Han i 37% u opštini Crna Trava, pa do 10% u Bujanovcu, 9 % u Novom Pazaru, 8 % u Tutinu i 7% u Preševu (grafikon 6).

Grafikon 6.



Učešće starijih od 65 godina u ukupnom broju stanovnika manje je od republičkog proseka i u Vranju, Trgovištu, Surdulici, Sjenici i Prijepolju. U svim drugim gradovima i opštinama ovo učešće je oko ili više od republičkog proseka. U 16 LS ovaj udeo iznosi preko 20%.

Ukupan broj osoba starijih od 65 godina na evidenciji CSR u 34 LS, prema podacima iz Izveštaja o radu centara za socijalni rad za 2015. godinu je 15.695 i kreće se od 2.112 u Leskovcu, pa do samo 37 u opštini Trgovište.

Prosečno učešće korisnika starijih od 65 godina na evidenciji CSR u ukupnom broju stanovnika starijih od 65 godina u 34 LS je 9,1%.

Pregled korisnika starijih od 65 godina na evidenciji centra za socijalni rad i njihovo učešće u ukupnom broju starih dat je u tabeli 10.

⁶⁴Procena stanovništva u Republici Srbiji u 2014 godini, Republički zavod za statistiku, Statistika stanovništva, Saopštenje SN 70. Broj 187/2015

Tabela 10.

| Grad/opština | 65+ na evidenciji CSR | % 65+ na evidenciji CSR u ukupnom broju stanovnika 65+ |
|---------------|-----------------------|--|
| Novi Pazar | 1116 | 11,7 |
| Tutin | 111 | 4,3 |
| Raška | 635 | 13,5 |
| Nova Varoš | 467 | 13,5 |
| Priboj | 729 | 14,7 |
| Prijepolje | 706 | 11,7 |
| Sjenica | 207 | 5,7 |
| Ivanjica | 382 | 6,5 |
| Prokuplje | 580 | 6,8 |
| Blace | 327 | 11,2 |
| Žitorađa | 298 | 8,4 |
| Kuršumlija | 255 | 6,8 |
| Leskovac | 2112 | 8,1 |
| Bojnik | 408 | 16,3 |
| Vlasotince | 478 | 8,8 |
| Crna Trava | 147 | 27,1 |
| Lebane | 182 | 4,3 |
| Medveđa | 362 | 23,2 |
| Vranje | 619 | 5,3 |
| Bujanovac | 163 | 4,1 |
| Vladičin Han | 287 | 7,5 |
| Preševo | 119 | 5,5 |
| Surdulica | 389 | 11,8 |
| Trgovište | 37 | 4,5 |
| Bosilegrad | 95 | 5,3 |
| Brus | 301 | 8,4 |
| Aleksinac | 935 | 8,9 |
| Gadžin Han | 293 | 10,0 |
| Doljevac | 181 | 4,6 |
| Merošina | 800 | 24,4 |
| Svrljig | 788 | 17,5 |
| Babušnica | 746 | 21,8 |
| B.Palanka | 55 | 1,9 |
| Knjaževac | 349 | 4,1 |
| Ukupno | 15659 | 9,1 |

Izvori: Procena stanovništva u Republici Srbiji u 2014 godini, Izveštaji o radu CSR za 2015

Nekoliko opština se izdvaja po visokom učešću stanovništva 65+ na evidenciji CSR u ukupnom broju starijih lica. To su Crna Trava, Merošina, Babušnica i Medveđa. U svim ovim opštinama i učešće starijih od 65 je više od proseka u ukupnom stanovništvu 34 LS.

Iznad prosečno učešće starijih od 65 godina na evidenciji CSR u ukupnom broju starog stanovništva se registruje i u opštinama Svrlijig, Raška, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Blace, Bojnik i Surdulica.

Najmanje učešće starijih od 65 godina na evidenciji CSR u ukupnom broju starijih od 65 u toj opštini je u Beloj Palanci. Pri tome ova opština spada u opštine sa iznad prosečnim brojem starijih u ukupnom broju stanovnika.

Ostale lokalne zajednice su oko i ispod proseka u grupi od 34 LS po ovom parametru.

Ne ulazeći u dalju analizu, podatak da je u ove 34 LS (čak i onim sa najvećim učešćem starijih od 65 godina na evidenciji CSR) prosečno nizak obuhvat starih lica socijalnom zaštitom, govori o tome da je razvoj usluga socijalne zaštite u zajednici namenjen starijima izuzetno potreban.

4. Usluge socijalne zaštite u zajednici

U ovom delu će biti prikazana razvijenost usluga socijalne zaštite koje su u nadležnosti lokalnih samouprava u 34 lokalne zajednice. Korišćeni su podaci koji su prikupljeni kroz istraživanje Mapiranje usluga socijalne zaštite⁶⁵ u 2015. godini.

Istraživanje Mapiranje usluga socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava u Srbiji sprovedeno je krajem 2015. i početkom 2016. godine. Inicijativu da se drugi put, posle tri godine sprovede ovakvo sveobuhvatno istraživanje, pokrenuo je Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u okviru svog projekta Podrška unapređenju procesa socijalnog uključivanja u Srbiji, finansiranog sredstvima Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Istraživanje je realizovano uz podršku Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu i uz tehničku podršku Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). Istraživanje je sproveo Centar za socijalnu politiku.

Mapiranje usluga socijalne zaštite je sprovedeno u svih 145 jedinica lokalne samouprave. Sve lokalne samouprave, odnosno lokalni pružaoci usluga su obezbedili podatke o uslugama socijalne zaštite za 2015. godinu.

Podaci o uslugama socijalne zaštite za 2015. godinu radi lakšeg prikupljanja i a kasnije i obrade, su razvrstani po grupama usluga, onako kako je to definisano Zakonom o socijalnoj zaštiti i Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite.

Dakle, kroz mapiranje su prikupljeni podaci za 18 usluga socijalne zaštite koje su u nadležnosti lokalne samouprave. One su prikazane na tabeli 11.

Tabela 11. Usluge socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave snimljene kroz mapiranje u 2015., po grupama usluga

⁶⁵Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava u Srbiji (2015.), realizovao CSP kroz projekat Tima za smanjenje siromaštva i socijalnu uključenost (sredstvima SDC)

Tabela 11.

| Grupe usluga/usluga |
|---|
| <i>Dnevne usluge u zajednici</i> |
| Pomoć u kući (za decu i za stara lica i odrasle) |
| Dnevni boravak (za decu, odrasle, stara lica, za deca u sukobu sa zakonom) |
| Lični pratilac deteta |
| Svratište |
| <i>Usluge podrške za samostalan život</i> |
| Personalna asistencija |
| Stanovanje uz podršku (za mlade i osobe sa invaliditetom) |
| <i>Usluge smeštaja</i> |
| Prihvatišta (za decu, za odrasle/stare, za žrtve nasilja) |
| Predah |
| <i>Savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge</i> |
| Savetovalište |
| Porodični saradnik |

4.1. Rasprostranjenost usluga socijalne zaštite u 34 lokalne samouprave

Rasprostranjenost usluga socijalne zaštite je izražena kroz broj lokalnih samouprava u kojima se obezbeđuju pojedinačne usluge (grupe usluga). U okviru opštih nalaza rasprostranjenosti usluga socijalne zaštite, podaci za Srbiju pokazuju sledeće:

- Usluge socijalne zaštite u 2015. godini pružaju se u 133 lokalne samouprave od ukupno 145 jedinica lokalne samouprave
- U 12 LS u 2015. godini nije prisutna ni jedna usluga socijalne zaštite
- Najrasprostranjenije usluge su pomoć u kući za stare (i odrasle) i dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom kao i 2012. godine, koje se pružaju u 122 i 68 lokalne samouprave respektivno
- U većem broju LS usluga/e se ne pruža u kontinuitetu tokom godine, što je posebno izraženo kod usluge pomoć u kući za stara lica kao najrasprostranjenije. Ta činjenica ukazuje da je podatak za usluge koje se ne pružaju kontinuirano 12 meseci treba sa oprezom tumačiti.
- Kompletnija ponuda usluga prisutna jedino u pojedinim većim gradovima, dok preovlađuju opštine sa dve, tri uspostavljene usluge. Približno četvrtina LS obezbeđuje samo jednu uslugu, mahom pomoć u kući za stare i odrasle.
- Zabeležena je pojava “novih” usluga u odnosu na 2012., kao što su lični pratilac deteta i porodični saradnik

Rasprostranjenost usluga socijalne zaštite u 34 jedinice lokalne samouprave je data u Prilogu 1. Pored pregleda usluga, dat je i stepen razvijenosti svih opština i gradova.⁶⁶

Po stepenu razvoja, većinski lokalne samouprave u klasteru od 34 LS pripadaju nerazvijenim i devastiranim područjima (29 LS). Četiri lokalne samouprave pripadaju III grupi po stepenu razvoja, a samo jedna pripada drugoj grupi.

U 9 od 34 LS pruža se samo po jedna usluga socijalne zaštite, u 11 LS samo dve, u 4 LS tri ili četiri usluge, a u 7 lokalnih zajednica pet odnosno šest usluga socijalne zaštite. Usluge socijalne zaštite se ne pružaju u 3 od 34 LS u 2015. godini u Bosilegradu, Bujanovcu i Žitoradi, opštinama koje pripadaju nedovoljno razvijenim sredinama iz IV grupe po stepenu razvoja, a ujedno i devastiranim područjima.⁶⁷

Usluga pomoć u kući za stare (i odrasle) i dnevni boravak za decu sa smetnjama i invaliditetom su najrasprostranjenije usluge, kao i na nivou Srbije. Obezbeđuju se u 28, odnosno, 18 lokalnih samouprava respektivno.

Sledeća usluga po rasprostranjenosti je pomoć u kući za decu (sa smetnjama i invaliditetom) i ona se pruža u 7 LS u 2015. Sve ostale usluge se obezbeđuju sporadično u rasponu od 1 do 4 LS, dok usluge porodičnog saradnika i svratišta nisu prisutne ni u jednoj od 34 opštine i grada.

Po grupama usluga, rasprostranjenost izražena kroz broj lokalnih samouprava u kojima se usluge obezbeđuju, prikazana je u sledećoj tabeli 12. Prikazana je rasprostranjenost usluga u odnosu na 34 LS i u odnosu na 145 LS na nivou Srbije, poređenja radi.

Tabela 12. Rasprostranjenost usluga SZ po grupama usluga u 34 LS i u 145 LS u 2015. godini

| | <i>Broj LS</i> | <i>% LS u 34 LS</i> | <i>Rasprostranjenost u Srbiji</i> <i>%</i> |
|--|----------------|---------------------|---|
| <i>Dnevne usluge u zajednici</i> | | | |
| Pomoć u kući za stare i odrasle | 28 | 82 | 84 |
| Pomoć u kući za decu | 7 | 21 | 14 |
| DB za decu sa smetnjama/inv | 18 | 53 | 47 |
| DB za decu u sukobu sa zakonom | 2 | 6 | 4 |
| DB za odrasle | 4 | 12 | 14 |
| DB za stare | 2 | 6 | 7 |
| LP deteta | 3 | 9 | 21 |
| Svratište | 0 | 0 | 2 |
| <i>Usluge podrške za samostalan život</i> | | | |
| Personalna asistencija | 1 | 3 | 12 |
| Stanovanje uz podršku (mladi) | 2 | 6 | 12 |
| Stanovanje uz podršku OSI | 2 | 6 | 9 |
| <i>Usluge smeštaja</i> | | | |
| Prihvatište za odrasle i stare | 2 | 6 | 10 |
| Prihvatište za decu | 1 | 3 | 6 |
| Prihvatište za žrtve nasilja (sigurna kuća) | 3 | 9 | 11 |
| Predah | 2 | 6 | 6 |
| <i>Savetodavne usluge</i> | | | |
| Porodični saradnik | 0 | 0 | 5 |
| Savetovalište | 3 | 9 | 20 |

Napomena: poslednja kolona Rasprostranjenost u Srbiji predstavlja udeo LS u Srbiji koje su uspostavile odgovarajuću uslugu u ukupnom broju LS u Srbiji

⁶⁶Važeća Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu.

⁶⁷Ibid.

Učešće broja LS u kojima se usluge pružaju u ukupnom broju od 34 LS predstavlja indikator rasprostranjenosti usluge.

Najrasprostranjenija je usluga pomoć u kući za stare i odrasle i ova usluga se obezbeđuje u 28 lokalnih samouprava, što čini 82% u ukupnom broju od 34 opštine i grada. Rasprostranjenost ove usluge je u skladu sa rasprostranjenošću ove usluge na nivou Srbije. Iako najrasprostranjenija, kod ove usluge je zapažen diskontinuitet u njenom obezbeđivanju na godišnjem nivou; na nivou republike čak 32 LS pružaju uslugu manje od 12 meseci u 2015. godini. a u ove 34 LS, takvih je 13 LS (46% u ukupnom broju od 28 LS u kojima se obezbeđuje ova usluga u 2015.).

Sledeća usluga po rasprostranjenosti je dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i ona je prisutna u 18 lokalnih samouprava ili 53% od 34 opštine i grada i značajnije je rasprostranjena nego na nivou Srbije (47%).

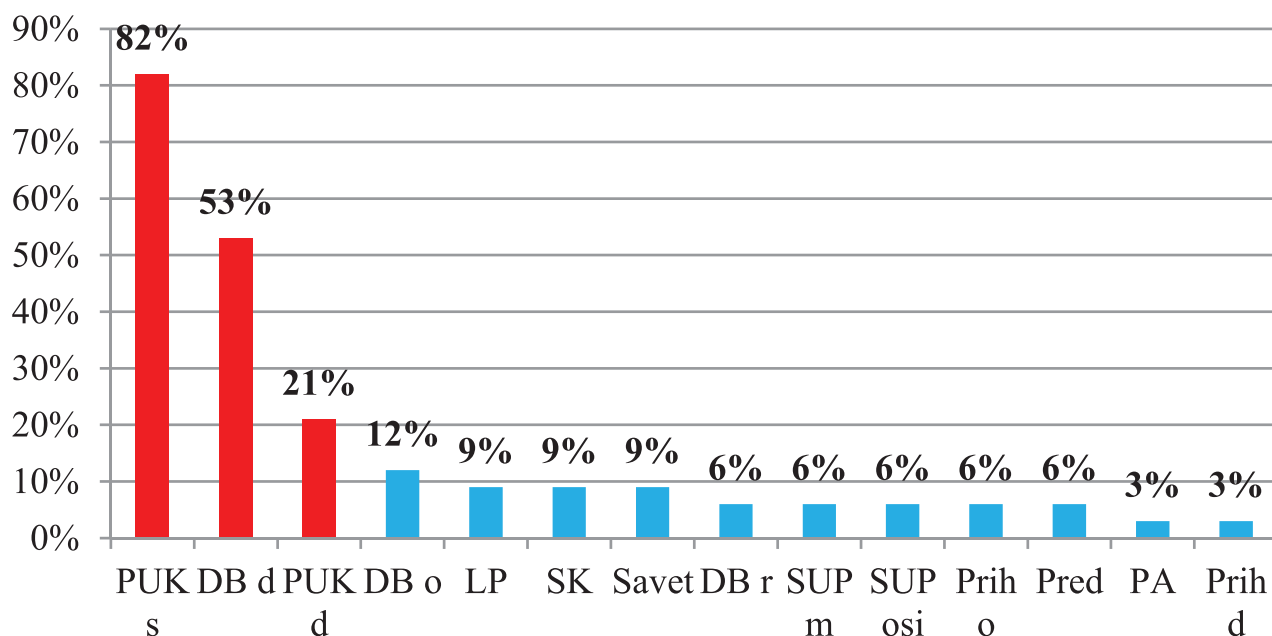
Na trećem mestu po rasprostranjenosti je usluga pomoć u kući za decu (sa smetnjama u razvoju i invaliditetom) iako je zastupljena u samo 7 od 34 LS. Na nivou republike ova usluga ona se pruža u 14% LS.

Usluga pomoć u kući za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom se u 2012. godini pružala u dvostruko većem broju opština i gradova u Srbiji⁶⁸. U tom periodu ona je razvijana kroz projekat UNICEF-a Razvoj usluga za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice (IPA 2008) i završetkom ovog projekta, 50% LS nije nastavilo sa njenim obezbeđivanjem i finansiranjem.

Sve ostale usluge socijalne zaštite su zastupljene sa učešćem od 3 do 12% u ovom klasteru (Tabela 12).

Na grafikonu 7 je dat prikaz rasprostranjenosti usluga SZ koje su zastupljene u 34 LS.

Grafikon 7. Rasprostranjenost usluga socijalne zaštite u 34 LS



Ipak, nerazvijenost opština i gradova u klasteru od 34 lokalne samouprave ne može se smatrati jednim od osnovnih faktora koji utiče na rasprostranjenost usluga socijalne zaštite.

⁶⁸Po podacima mapiranja usluga SZ iz 2012. godine

Ukupno 29 LS iz IV grupe nerazvijenih (i devastiranih) opština u ovom klasteru su dominantno zastupljene sa 85%. Njihovo stanovništvo čini skoro 60% u ukupnom stanovništvu 34 lokalne samouprave. U većini ovih opština, u 19 od 29 LS, obezbeđuju se 1 ili 2 usluge socijalne zaštite, uglavnom pomoć u kući za stare i/ili dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju. U 4 nerazvijene opštine od 29 se obezbeđuje 5 do 6 različitih usluga, a u 3LS prisutne su 3 do 4 usluge.

U okviru klastera od 34 LS, 8 malih i nedovoljno razvijenih opština⁶⁹ iz grupe najnerazvijenijih opština u Srbiji, je u periodu od 2007 do 2010. godine, kroz projekat Razvoj mehanizama za unapređenje socijalne inkluzije finansiranog kroz bilateralnu pomoć Kraljevine Norveške, dobilo stručnu i logističku podršku za razvoj usluga socijalne zaštite⁷⁰. U ovim lokalnim samoupravama se usluge socijalne zaštite od tada obezbeđuju kontinuirano. Čak 5 lokalnih samouprava od 8 obezbeđuje 2 do 3 usluge socijalne zaštite.

5. Korisnici usluga socijalne zaštite u 34 lokalne samouprave

Podaci o korisnicima prikupljenim kroz mapiranje, pokazuju da je u 2015. obuhvaćeno 4.094 lica u 34 LS kroz sve usluge. Učešće svih korisnika usluga iz 34 LS u ukupnom broju korisnika usluga u Srbiji čini 17,6 %.

U korisničkoj populaciji dominiraju stara lica sa učešćem od 69%, pre svega zahvaljujući usluzi pomoć u kući za stare, koja je prisutna u 28 od 34 LS.

Deca i mladi do 26 godina (0-25) čine 17% u ukupnom broju korisnika iz 34 opštine i grada, a odrasli (26-64 godina) 14%.

Korisnici većinski pripadaju ženskoj korisničkoj populaciji sa 59% u ukupnom broju korisnika u 34 LS, i većinski su iz urbane sredine (55%).

Dalje sledi prikaz osnovnih karakteristika korisnika po grupama usluga.

Korisnici dnevnih usluga u zajednici

Dnevne usluge u zajednici su dostupne za 3.798 korisnika u 31 lokalnoj samoupravi, i one su pravilu najdostupnije potencijalnim korisnicima.

Od ukupnog broja korisnika, usluga pomoć u kući za stare i dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom obuhvata 3.257 korisnika ili 86% ukupnog broja korisnika (Tabela 13).

Tabela 13. Broj korisnika koji su koristili dnevne usluge u zajednici u 34 LS u 2015.

| Usluga | Br. kor. | % Ž | % U | % Ž u Sr. | % U u Sr. |
|-----------------------------|----------|-----|-----|-----------|-----------|
| PUK za stare i odrasle | 2.873 | 65 | 37 | 69 | 66 |
| PUK za decu | 107 | 44 | 40 | 45 | 45 |
| DB za decu sa smet/inv. | 384 | 48 | 69 | 43 | 76 |
| DB za decu u sukobu sa zak. | 210 | 51 | 87 | 36 | 86 |
| DB za odrasle | 130 | 53 | 91 | 40 | 81 |
| DB za stare | 74 | 68 | 77 | 57 | 83 |
| LP deteta | 20 | 45 | 85 | 39 | 87 |
| Svratište | 0 | 0 | 0 | 39 | 100 |

⁶⁹Babušnica, Bela Palanka, Bojnik, Gadžin Han, Lebane, Medveđa, Vlasotince i Crna Trava

⁷⁰Projekat su realizovali eksperti CSP-a (tada CLDS-a), SKGO i IMG.

Naravno, najbrojnija korisnička grupa pripada usluzi pomoć u kući, gde su više zastupljene korisnice ženskog pola, a po području na kome žive, više se uključuju korisnici koji nisu iz urbane sredine, i njihov udeo iznosi 63%. U ukupnom broju korisnika ove usluge, lica starija od 65 godina čine 92%.

Sledeća po dostupnosti i obuhvatu usluga dnevni boravak za decu (i mlade) sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Korisnici po polu su gotovo izjednačeni, sa malo većim učešćem korisnika muškog pola.

Korisnici ove usluge su pretežno deca i mladi iz urbanih sredina (69%).

Korisnici uzrasta do 26 godina preovlađuju sa 75% u ukupnom broju korisnika ove usluge.

Usluga lični pratilac deteta se pruža najmanjem broju korisnika i u 2015. godini se obezbeđivala u samo 3 lokalne zajednice.

Ostale usluge imaju između 70 i 210 korisnika, koji su pretežno ženskog pola i iz urbanih sredina, osim dece koja koriste pomoć u kući, koja su većinski iz ruralnih područja i gde su dečaci u većini.

U odnosu na učešće korisnika usluga po polu i području na kome žive na nivou Srbije (Tabela 13), podaci o korisnicima iz 34 LS pokazuju slične karakteristike, sa izuzetkom korisnika po području kod usluge pomoć u kući i polne strukture kod dnevnog boravka za decu u sukobu sa zakonom i dnevnog boravka za odrasle.

Naime, kod usluge PUK, korisnici su većinski iz ruralnog područja sa 63%, dok je na nivou Srbije, samo jedna trećina (36%) od ukupnog broja korisnika iz ovih područja.

Korisnici u sukobu sa zakonom i korisnici dnevnog boravka za odrasle na nivou Srbije su gotovo izjednačeni po polu, a u klasteru do 34 LS dominiraju korisnici muškog pola.

Korisnici usluga podrške za samostalan život

U klasteru od 34 lokalne samouprave, usluge podrške za samostalan život se pružaju veoma malom broju korisnika, ukupno 24. Usluge iz ove grupe pružaju se samo u 5 lokalnih sredina. Prikaz strukture korisnika po polu i području sa koga su je dat u tabeli 14.

Tabela 14. Broj korisnika koji su koristili usluge podrške u 34 LS u 2015.

| Usluga | Br. kor. | % Ž | % U | % Ž u Sr. | % U u Sr. |
|-------------------------------|----------|-----|-----|-----------|-----------|
| Personalna asistencija | 8 | 75 | 100 | 47 | 94 |
| Stanovanje uz podršku (mladi) | 3 | 33 | 33 | 34 | 87 |
| Stanovanje uz podršku (OSI) | 13 | 38 | 7,7 | 50 | 83 |

Usled male dostupnosti i rasprostranjenosti ovih usluga, nema smisla posebno ih komentarisati. Po pojedinim karakteristikama ove usluge se razlikuju od opšte slike na nivou republike. Na primer, usluga personalne asistencije, koja se pruža u samo jednoj LS, podržava većinski korisnice ženskog pola, dok se na nivou Srbije, uočava veće učešće korisnika muškog pola od 53% (Tabela 14).

Korisnici usluga smeštaja

Usluge smeštaja se pružaju u ukupno 6 od 34 lokalne samouprave. Za njih je karakteristično da pokrivaju pretežno korisnike iz urbanih sredina, kao i na nivou Republike. Situacija je vrlo slična sa podacima na nivou Srbije za korisnike po polu (tabela 15).

Tabela 15. Broj korisnika koji su koristili usluge smeštaja u 34 LS u 2015.

| Usluga | Br. kor. | % Ž | % U | % Ž u | |
|------------------------------|----------|-----|-----|-------|-----|
| | | | | Sr. | Sr. |
| Prihvatište za stare/odrasle | 24 | 42 | 67 | 40 | 87 |
| Prihvatište za decu | 36 | 39 | 72 | 32 | 69 |
| Prihvatište za žrtve nasilja | 45 | 80 | 82 | 75 | 71 |
| Predah | 39 | 56 | 67 | 47 | 89 |

Korisnici savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga

Od savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga pruža se samo usluga savetovaništva i to u 3 lokalne samouprave i obuhvata 128 korisnika, koji su pretežno iz urbane sredine sa nešto manjom zatupljenošću korisnica ženskog pola (tabela 16).

Tabela 16. Broj korisnika koji su koristili usluge smeštaja u 34 LS u 2015.

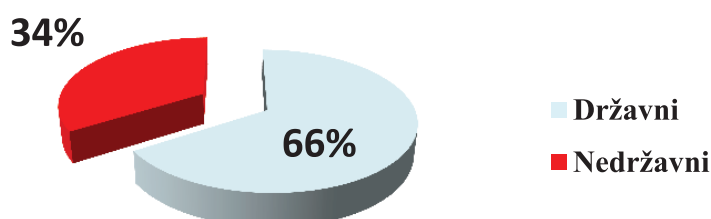
| Usluga | Br. kor. | % Ž | % U | % Ž u Sr. | % U u Sr. |
|--------------------|----------|-----|-----|-----------|-----------|
| Savetovaništvo | 128 | 44 | 68 | / | / |
| Porodični saradnik | 0 | 0 | 0 | 48 | 65 |

6. Pružaoci usluga u 34 LS

Učešće različitih sektora u pružanju usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava predstavljeno je kroz broj korisnika koji primaju uslugu/e od pružalaca iz državnog ili nedržavnog sektora.

Na grafikonu 8 je prikazano učešće korisnika u zavisnosti od sektora koji pruža usluge. Jasno se vidi da je državni sektor (66%) značajno više zastupljen u odnosu na nedržavni sektor u ovim lokalnim samoupravama.

Grafikon 8. Korisnici svih usluga prema sektoru koji pruža usluge u 34 LS



Ipak, u 34 LS je nešto manje izraženo prisustvo državnih pružalaca u odnosu na situaciju na republičkom nivou, gde se registruje značajna dominacija pružalaca iz državnog sektora sa 74% u ukupnom broju korisnika.

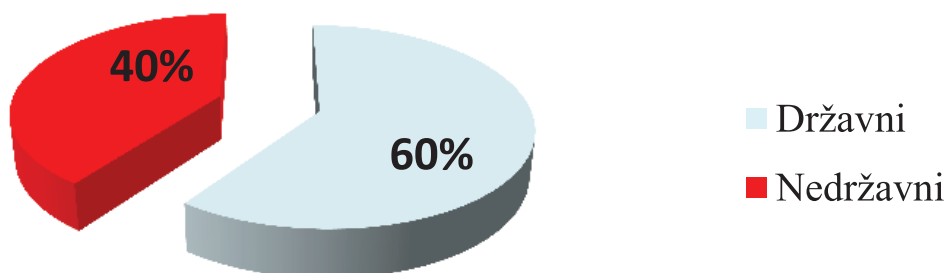
U daljem tekstu će biti dat prikaz učešće pružalaca iz državnog odnosno nedržavnog sektora po svim grupama usluga, bez obzira na malu rasprostranjenost ili malu korisničku populaciju usluga iz grupe za samostalni život, smeštaja ili savetodavnih usluga.

Korisnici dnevnih usluga u zajednici prema sektoru koji obezbeđuje usluge

Usluge iz ove grupe korisnicima prevashodno pružaju pružaoci iz državnog sektora u vrlo sličnom odnosu kao za sve usluge koje se obezbeđuju u 34 lokalne samouprave.

Na grafikonu 9. je prikazano učešće oba sektora prema broju korisnika kojima se pružaju usluge iz ove grupe.

Grafikon 9. Korisnici dnevnih usluga u zajednici prema sektoru koji pruža uslugu u 34 LS



Na nivou republike, ovaj odnos je 71% i 29% u korist korisnika koji dobijaju uslugu od pružalaca iz državnog sektora.

U sledećoj tabeli (Tabela 17) dat je prikaz učešća državnog odnosno nedržavnog sektora u pružanju pojedinačnih dnevnih usluga socijalne zaštite u 34 lokalne samouprave.

Tabela 17. Učešće državnog sektora prema broju korisnika dnevnih usluga u zajednici

| USLUGE | Broj korisnika državni sektor | % |
|---------------------------------|----------------------------------|-----|
| Pomoć u kući za stare i odrasle | 2,873 | 65 |
| Pomoć u kući za decu | 107 | 63 |
| DB za decu sa smetnjama/inv | 384 | 47 |
| DB za decu u sukobu sa zakonom | 210 | 100 |
| DB za odrasle | 130 | 57 |
| DB za stare | 74 | 100 |
| LP deteta | 20 | 40 |

Iznadpolovično učešće korisnika kojima pružaoci iz državnog sektora obezbeđuju uslugu/e se registruje kod svih dnevnih usluga, osim kod usluge dnevnog boravka za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i ličnog pratioca deteta (Tabela 17). Ovakva pokrivenost korisnika prema sektoru koji pruža usluge je potpuno u skladu sa slikom na republičkom nivou, osim dnevnog boravka za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, gde je učešće državnog sektora na nivou Srbije 70%.

Pružaoци iz državnog sektora dnevnih usluga u zajednici su prvenstveno centri za socijalni rad i u sporadičnim slučajevima gerontološki centar (u Aleksincu) i dom zdravlja (u Trgovištu), dok kod nedržavnih pružalaca preovlađuju udruženja građana. Crveni krst se kao pružalac usluga javlja u 3 LS.

Korisnici usluga za samostalan život, smeštaja i savetodavno-terapijskih usluga prema sektoru koji obezbeđuje usluge

U sledećoj tabeli su podaci o učešću sektora koji obezbeđuje usluge prema broju korisnika biti prikazani objedinjeno, usled malog broja korisnika koji se pokriva iz ove 3 grupe usluga.

Tabela 18. Učešće državnog sektora prema broju korisnika za 3 grupe usluga

| USLUGE | Broj korisnika državni sektor | % |
|---------------------------------------|----------------------------------|----|
| Usluge za samostalan život | 24 | 54 |
| Usluge smeštaja | 144 | 83 |
| Savetovalište (savetodavne... usluge) | 128 | 78 |

Učešće državnog sektora je izraženo kroz sve 3 grupe usluga (Tabela 18), sa centrima sa socijalni rad kao dominantnim pružaocem. Od nedržavnih pružalaca usluga figuriraju udruženja građana i 1 lokalni Crveni krst. Odnos državnog i nedržavnog sektora prema broju korisnika je manje više u skladu sa opštom slikom u Srbiji za ove 3 grupe usluga.

7. Finansiranje usluga u 34 LS

Rashodi za usluge socijalne zaštite

U Srbiji u svim LS ukupni rashodi za usluge socijalne zaštite u 2015. godini su iznosili 2,6 milijarde dinara (0,07% BDP).

Ne treba zaboraviti da u ukupnim rashodima, Beograd izrazito dominira po visini izdvajanja od 1,16 milijardi dinara ili 43% ukupnih rashoda svih LS za usluge socijalne zaštite na lokalnom nivou⁷¹. U apsolutnom iznosu, pored Beograda se izdvaja i Novi Sad sa rashodima od preko 260 miliona dinara⁷².

Ukupni rashodi za usluge socijalne zaštite u 34 LS su iznosili 259 miliona dinara, ili 10% od ukupnih rashoda za lokalne usluge SZ u Srbiji – gotovo na istom nivou kao izdvajanja samo u Novom Sadu.

Analiza izdvajanja u relativnom iznosu za Srbiju, pokazuje da su prioritet uslugama u svojim skromnim budžetima dale i neke manje opštine, među kojima ima nekoliko iz klastera od 34 LS, kao što su na primer Babušnica, Bela Palanka, Blace i Crna Trava⁷³.

⁷¹Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava (2016.), draft

⁷²Ibid.

⁷³Ibid.

Analiza rashoda za usluge po stanovniku dovodi do sličnih nalaza kao i analiza na osnovu udela lokalnih budžeta u ukupnim rashodima za usluge u Srbiji.

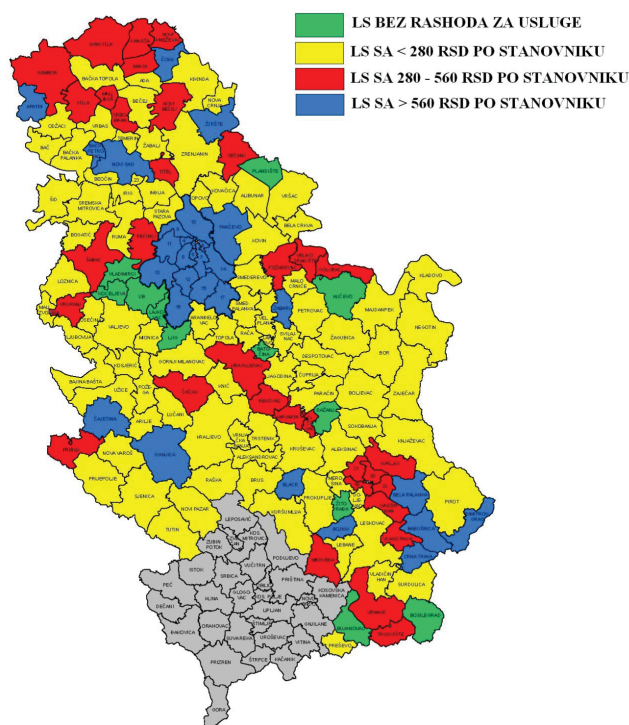
Prema toj analizi, izdvajanja po stanovniku iznose približno svega 280 din godišnje na nivou Srbije, a preko dve trećine opština i gradova nisu izdvajali ništa ili su izdvajali manje od tog iznosa⁷⁴. Značajnija izdvajanja po stanovniku godišnje je karakteristično za pojedine velike gradove, ali i veći broj malih opština sa oko 10 hiljada stanovnika⁷⁵.

Iz klastera 34 LS po ovom indikatoru se izdvajaju Babušnica, Bojnik, ali i Crna Trava, opština sa najmanjim brojem stanovnika u Srbiji. U ovim opštinama izdvajanja po stanovniku su u 2015. godini iznosila značajno više od trostrukog proseka za Srbiju od 280 din.

Na Mapi 1 su prikazane lokalne samouprave grupisane u odnosu na rashode za lokalne usluge socijalne zaštite po stanovniku u 2015. godini⁷⁶, na sledeći način: LS

- LS u kojima nisu zabeleženi rashodi za usluge socijalne zaštite (12 LS), na mapi su obeležene zelenom bojom ■.
- LS koje izdvajaju manje od proseka, tj. od 281 po stanovniku godišnje (87 LS), na mapi su obeležene žutom bojom ■.
- LS koje izdvajaju između proseka i dva puta više od proseka (281-562 dinara po stanovniku godišnje). Ima ih 30 i obeležene su na mapi crvenom bojom ■.
- LS koje izdvajaju više nego dvostruko više od proseka (preko 562 dinara po stanovniku godišnje). Ukupno ih je 16 LS i na mapi su obeležene plavom bojom ■.

Mapa 1. Rashodi za usluge socijalne zaštite po stanovniku godišnje u 2015. (data i u prilogu)



⁷⁴Ibid.

⁷⁵Ibid.

⁷⁶Preneto iz analize Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava (2016.)

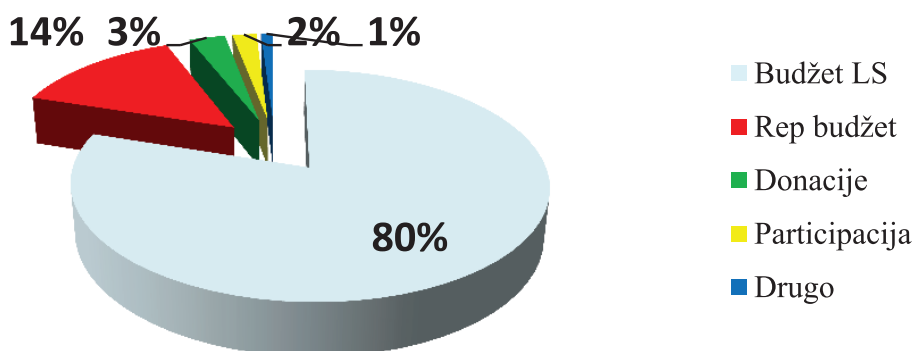
Rashodi po izvorima finansiranja usluga socijalne zaštite u 34 LS

Kao i na republičkom nivou, dominantan i najvažniji izvor finansiranja i u 34 LS je budžet lokalne samouprave sa 80% učešća u ukupnim rashodima za usluge socijalne zaštite (na nivou Srbije ovo učešće je 86%).

Sredstva obezbeđena iz budžeta republike kroz projekte Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i javne radove sa udelom od 14% nisu tako beznačajna, imajući u vidu da na nivou Srbije ona učestvuju sa svega 4 % (Grafikon 10).

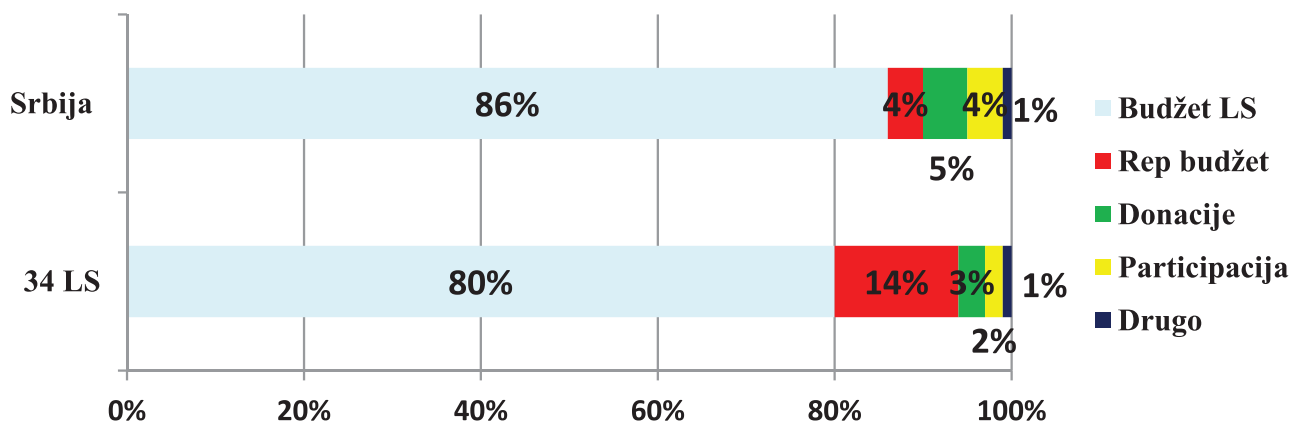
Sredstva iz donacija i participacije, zastupljena sa 3 i 2% respektivno, zaista su zanemarljiva u ukupnim rashodima za usluge u ove 34 LS.

Grafikon 10. Učešće rashoda po izvorima finansiranja za sve usluge SZ u 34 LS, 2015.



Na grafikonu 11. je dat uporedni prikaz učešća rashoda po izvorima finansiranja usluga socijalne zaštite na republičkom nivou i na nivo klastera sa 34 lokalne samouprave.

Grafikon 11. Uporedni prikaz učešća rashoda po izvorima finansiranja na nivou Srbije i klastera sa 34 LS, 2015. godina



Kao i na nivou Srbije, najznačajnije je učešće izdvajanja iz budžeta lokalnih samouprava sa 80% u ukupnim rashodima za usluge.

U klasteru od 34 LS se izdvajaju i davanja sa republičkog nivoa od 14%, tri puta veća nego na nivou Srbije (grafikon 11).

Učešća sredstava iz donacija i participacije su veoma niska, 3 i 2%, nešto niža od republičkog nivoa, gde takođe nisu na visokom nivou. Udeo od zanemarljivih 1% predstavljaju sredstva kojima matične opštine nadoknađuju troškove za svoje korisnike koji su upućeni da koriste neku od usluga u drugoj opštini.

8. Zaključak

1. Pregled podataka vezanih za socijalnu zaštitu u 34 lokalne samouprave ukazuje na potrebe građana određene zajednice za podrškom iz sektora socijalne zaštite i iznet je pre svega u tom kontekstu. Poređenje tih podataka ukazuje i na različitu opterećenost lokalnih zajednica potrebama građana na koje treba odgovoriti i iz sistema socijalne zaštite. Takođe, otvara se prostor za procenu potreba i prioriteta u razvoju usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave.

2. U 34 lokalne samouprave ukupan broj korisnika na evidenciji CSR je 101.768, što je prosečno učešće od 10,72 % u ukupnom broju stanovnika tih gradova i opština.

Prosečno učešće korisnika na evidenciji CSR u ukupnom stanovništvu na nivou Republike je 7,61%.

Opštine Bojnik, Merošina, Crna Trava, Medveđa, Babušnica i Svrljig spadaju u opštine sa učešćem korisnika CSR preko 20% u ukupnom broju stanovništva.

U svim lokalnim samoupravama najveći broj korisnika na evidenciji centara za socijalni rad su korisnici novčanih davanja.

3. Učešće korisnika prava na novčanu socijalnu pomoć u ukupnom stanovništvu u posmatranim lokalnim zajednicama je u proseku 6,47 % što je znatno više od republičkog proseka (prosek za Srbiju je 3,9 %).

Raspon u broju korisnika NSP u odnosu na ukupan broj stanovnika je izuzetno veliki od opština Bojnik (20,08%), Žitroda (18,52%) i Babušnica (14,95%) do opština Priboj (0,85%), Prijepolje (0,69%) i Ivanjica (0,63%).

4. Ukupan broj pripadnika romske nacionalnosti na evidenciji centara za socijalni rad u posmatranim gradovima i opštinama (bez opština Preševo, Medveđa i Bujanovac) je 30.560.

U većini gradova i opština više od $\frac{3}{4}$ stanovnika romske nacionalnosti je i na evidenciji CSR.

Najveće učešće stanovnika romske nacionalnosti u ukupnom broju stanovnika imaju opštine Bojnik (15,4%) i Surdulica (13,4%), a najveći broj njih i u ovim lokalnim zajednicama je na evidenciji korisnika CSR.

5. Prema rezultatima i metodologiji Popisa stanovništva 2011. ukupan broj osoba sa invaliditetom u ovim lokalnim zajednicama (bez opština Preševo, Medveđa i Bujanovac) je 80.537. Udeo

osoba sa invaliditetom u ukupnom broju stanovnika u 34 LS je 9,04%.

Ukupan broj osoba sa invaliditetom, prema metodologiji koja se primenjuje u postupku prikupljanja i obrade podataka za godišnje izveštaje centara za socijalni rad u Srbiji, na evidenciji centara za socijalni rad u posmatranim gradovima i opštinama je 10.657 i kreće se od 53 u Gadžinom Hanu do 984 u Novom Pazaru.

Najveći broj osoba sa invaliditetom na evidenciji centra za socijalni rad su korisnici prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica, ukupno posmatrano ali i pojedinačno po gradovima i opštinama. Oko 87% od ukupnog broja OSI na evidenciji CSR čine korisnici ovog prava.

Iako podaci o ukupnom broju osoba sa invaliditetom u lokalnoj zajednici i podaci o ukupnom broju osoba sa invaliditetom obuhvaćenih podrškom iz sistema socijalne zaštite nisu uporedivi, pre svega zbog različite metodologije prikupljanja, jasno je da postoji potreba za razvojem usluga socijalne zaštite u zajednici.

6. Učešće starijih od 65 u ukupnom stanovništvu u 34 LS je 18%. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku⁷⁷ udeo starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu u Srbiji je 18,2%.

Raspon učešća starijih od 65 u ukupnom stanovništvu u 34 LS je veliki, od 38% u Gadžinom Hanu i 37% u Crnoj Travi, pa do 10 % u opštini Bujanovac, 9% u Novom Pazaru, 8% u Tutinu i 7% u Preševu.

Ukupan broj osoba starijih od 65 godina na evidenciji centara za socijalni rad u ovim opštinama i gradovima iznosi 15.695. U ukupnom broju starijih od 65 godina na evidenciji CSR, oko 18% su korisnici novčane socijalne pomoći, a oko 7% su korisnici nadoknade za pomoć i negu drugog lica.

Učešće korisnika starijih od 65 godina na evidenciji centra za socijalni rad u ukupnom broju stanovnika starijih od 65 godina u 34 LS iznosi 9,1%.

Mada postoje velike razlike (i među opštinama sa relativno ujednačenim učešćem starih u stanovništvu) u učešću starijih korisnika na evidenciji CSR u ukupnom broju starijeg stanovništva, obuhvat starijih socijalnim zaštitom je nizak, što govori u prilog o tome da je razvoj usluga socijalne zaštite u zajednici namenjen starijima izuzetno potreban.

7. Mapiranje usluga socijalne zaštite sprovedeno u svih 145 jedinica lokalne samouprave u Srbiji i podaci koji se odnose na 34 lokalne samouprave daju mogućnost da se sagleda razvijenost usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave u 34 LS.
8. Usluge socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava u 34 grada i opštine nisu razvijene i neravnomerno su dostupne. Na ovaj zaključak upućuju mala sredstva koja većina LS izdvajaju za ove namene, relativno mala ponuda usluga u većini lokalnih zajednica, relativno mali broj korisnika, ali i privremenost i neodrživost pojedinih usluga.
9. Usluge socijalne zaštite se pružaju u 31 lokalnoj zajednici (od 34), nisu razvijene u opštinama Bosilegradu, Bujanovcu i Žitorađi.

⁷⁷Procena stanovništva u Republici Srbiji u 2014 godini, Republički zavod za statistiku, Statistika stanovništva, Saopštenje SN 70. Broj 187/2015

U 9 od 34 LS pruža se samo po jedna usluga socijalne zaštite, u 11 LS samo dve, u 4 LS tri ili četiri usluge a samo u 7 lokalnih zajednica pet ili šest usluga socijalne zaštite.

Treba imati u vidu da podaci koji se odnose na Srbiju govore da je kompletnija ponuda usluga prisutna jedino u pojedinim većim gradovima, dok prevladaju opštine sa dve, tri uspostavljene usluge. Približno četvrtina LS obezbeđuje samo jednu uslugu, mahom pomoć u kući za stare i odrasle.

10. Usluga pomoć u kući za stare (uspostavljena u 28 LS) i dnevni boravak za decu sa smetnjama i invaliditetom (uspostavljena u 18 LS) su najrasprostranjenije usluge. Sledeća usluga po rasprostranjenosti je pomoć u kući za decu (sa smetnjama i invaliditetom) i ona se pruža u 7 LS.

Sve ostale usluge se obezbeđuju sporadično, dok usluge porodičnog saradnika i svratišta nisu prisutne ni u jednoj od 34 opštine i grada.

11. U 2015. godini uslugama socijalne zaštite u zajednici obuhvaćeno je ukupno 4.094 korisnika u 34 lokalne zajednice. Pri tom treba imati u vidu da ovaj broj ne predstavlja adekvatan indikator za procenu dostupnosti usluga, pošto se intenzitet obezbeđenih usluga veoma razlikuje, u zavisnosti od vrste usluga i modela pružanja pojedinih usluga. Takođe, sve usluge nisu dostupne tokom cele godine u svim lokalnim samoupravama.

Od ukupnog broja korisnika, usluga pomoć u kući za stare i dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom obuhvata 3.257 korisnika ili 86% ukupnog broja korisnika.

U korisničkoj populaciji dominiraju stara lica sa učešćem od 69%, deca i mladi do 26 godina čine 17% u ukupnom broju korisnika iz 34 opštine i grada, a odrasli (26-64 godina) 14%. Korisnici većinski pripadaju ženskoj korisničkoj populaciji sa 59% u ukupnom broju korisnika u 34 LS, a većinski su iz urbanih sredina (55%).

2. Ukupni rashodi za lokalne usluge socijalne zaštite u 34 LS su iznosili 259 miliona dinara, ili 10% ukupnih rashoda za ove namene u Srbiji. Kao i na republičkom nivou, dominantan i najvažniji izvor finansiranja i u 34 LS je budžet lokalne samouprave sa 80% učešća u ukupnim rashodima za usluge socijalne zaštite (na nivou Srbije ovo učešće je 86%).

Najveći udeo rashoda za lokalne usluge socijalne zaštite u lokalnom budžetu, preko 2%, zabeležen je u 6 LS Vlasotince, Blace, Bela Palanka, Crna Trava i Babušnica dok je u drugim gradovima i opštinama značajno manji.

Analiza rashoda za usluge socijalne zaštite po stanovniku pokazuje da, kao i Srbiji u celini, najveći broj u okviru 34 grada i opštine, spada u grupu lokalnih samouprava koje po stanovniku izdvajaju 280 dinara godišnje i manje od toga.

Značajnija izdvajanja po stanovniku godišnje su karakteristična za opštine Babušnica, Bela Palanka, Blace, Crna Trava, Ivanjica, Bojnik, koje izdvajaju više nego dvostruko više od proseka u Srbiji (preko 562 dinara po stanovniku godišnje).

Kao i na republičkom nivou, dominantan i najvažniji izvor finansiranja i u 34 LS je budžet lokalne samouprave sa 80% učešća u ukupnim rashodima za usluge socijalne zaštite (na nivou Srbije ovo učešće je 86%).

Sredstva obezbeđena iz budžeta republike kroz projekte Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i javne radove sa udelom od 14% nisu tako beznačajna, imajući u

vidu da na nivou Srbije on iznosi svega 4% .

3. Podaci predstavljeni kroz ovaj pregled mogu da posluže kao polazna osnova za bolje sagledavanje potreba ugroženih grupa i za formulisanje lokalnih politika socijalne zaštite.
4. Formulisanje lokalnih politika socijalne zaštite je utoliko važnije kada se ima u vidu da LS dobijaju značajno i višestruko veća sredstva za razvoj usluga kroz namenske transfere. Sagledavanje potreba ugroženih grupa , uz adekvatno formulisanje politika i prioriteta, može da pomogne lokalnim zajednicama i u racionalnijem korišćenju sredstava iz lokalnih budžeta.

Reference

Matković, G., Mijatović, B., 2012, Program dečijih dodataka u Srbiji-Analiza I predlozi za unapređenje, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd.

Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava, CSP, Beograd (2016.)

Marković, M., 2014, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji OSOBE SA INVALIDITETOM U SRBIJI, Republički zavod za statistiku, Beograd.

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji; Invaliditet, Podaci po opštinama i gradovima, RZS, dokumentacione tabele, Beograd 2013.

Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, Službeni glasnik RS”, br. 42/2013

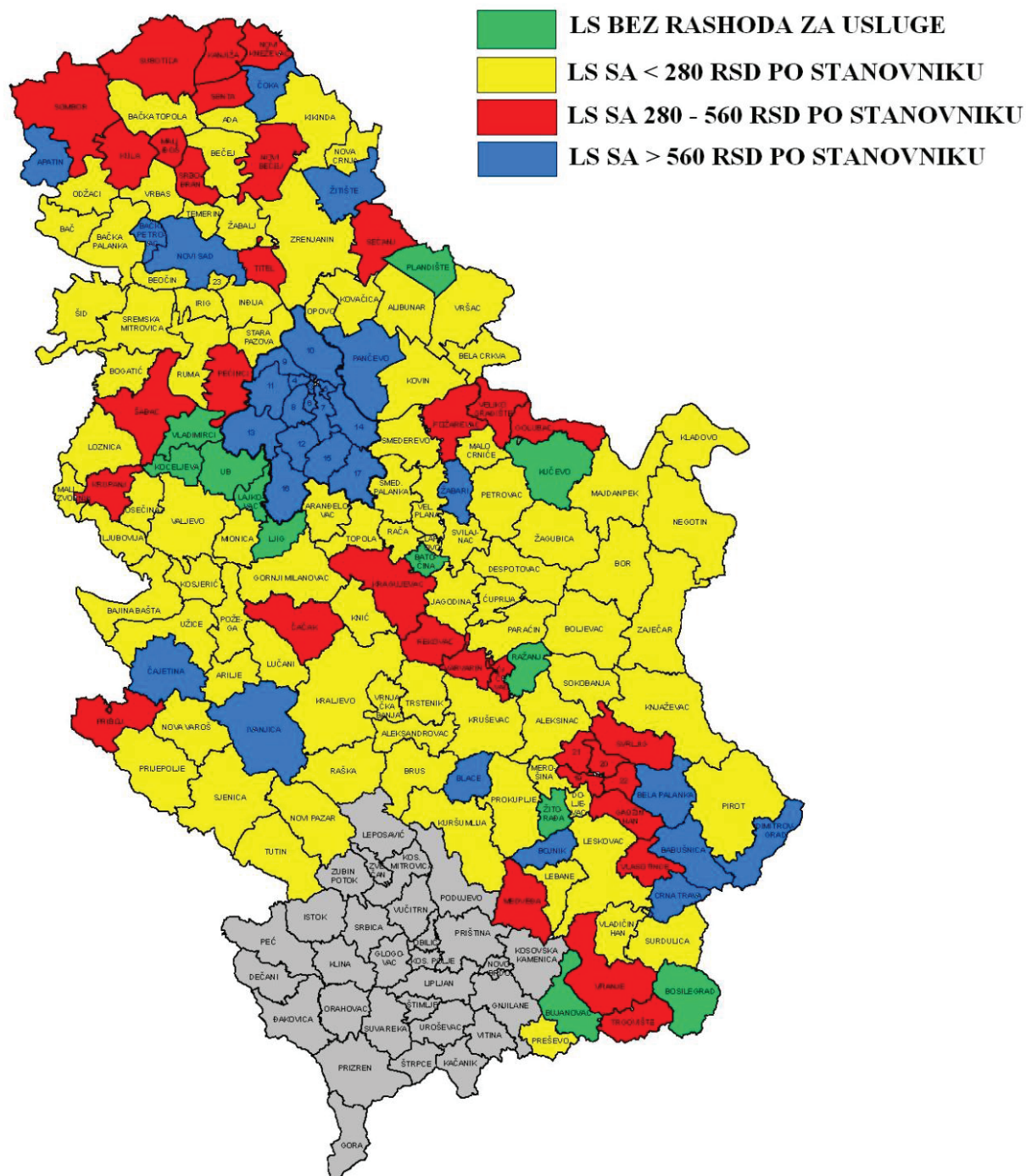
Procena stanovništva u Republici Srbiji u 2014 godini, Republički zavod za statistiku, Statistika stanovništva, Saopštenje SN 70. Broj 187/2015

Sintetizovani izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2015. godini, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2016.

Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite „Službeni glasnik RS“ br. 12/2013

Zakon o socijalnoj zaštiti, “Službeni glasnik RS” br. 24/2011

MAPA 1. Rashodi za usluge socijalne zaštite po stanovniku godišnje⁷⁸, 2015.



⁷⁸Preuzeto iz analize Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava (2016.)